

Więcej krajowych informacji na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska można znaleźć na stronach poniżej:

1. [Dostęp do wymiaru sprawiedliwości na poziomie państwa członkowskiego](#)
2. [Dostęp do wymiaru sprawiedliwości wykraczający poza zakres dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, dyrektywy dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli/dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, dyrektywy w sprawie dostępu do informacji oraz dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko](#)
3. [Inne istotne przepisy dotyczące odwołań, środków zaskarżenia i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska](#)

Ostatnia aktualizacja: 12/12/2023

Za wersję tej strony w języku danego kraju odpowiada właściwe państwo członkowskie. Tłumaczenie zostało wykonane przez służby Komisji Europejskiej. Jeżeli właściwy organ krajowy wprowadził jakieś zmiany w wersji oryginalnej, mogły one jeszcze nie zostać uwzględnione w tłumaczeniu. Komisja Europejska nie przyjmuje żadnej odpowiedzialności w odniesieniu do danych lub informacji, które niniejszy dokument zawiera, lub do których się odnosi. Informacje na temat przepisów dotyczących praw autorskich, które obowiązują w państwie członkowskim odpowiedzialnym za niniejszą stronę, znajdują się w informacji prawnej.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości na poziomie państwa członkowskiego

1.1. Porządek prawny – źródła prawa ochrony środowiska

1) Ogólne wprowadzenie do systemu ochrony środowiska i praw procesowych osób (fizycznych, prawnych, organizacji pozarządowych – NGO) w krajowym porządku prawnym

Zgodnie z polskim prawem, indywidualne decyzje administracyjne, w tym te dotyczące środowiska, mogą być zaskarżane przez:

osoby fizyczne i prawne będące stronami postępowania,

podmioty (takie organizacje pozarządowe, prokurator czy Rzecznik Praw Obywatelskich), które uczestniczą w postępowaniu „na prawach strony”.

Możliwości zaskarżania planów i programów dotyczących środowiska są bardziej ograniczone: mogą je zaskarżać tylko niektóre osoby fizyczne i prawne (organizacjom społecznym nie przyznano tu szczególnych uprawnień).

2) Najważniejsze przepisy dotyczące ochrony środowiska i dostępu do wymiaru sprawiedliwości zawarte w konstytucji krajowej (jeżeli dotyczy), w tym przepisy odnoszące się do praw procesowych

Ochrony środowiska dotyczą wymienione poniżej przepisy Konstytucji RP:

Artykuł 5, który statuuje ogólną zasadę, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Artykuł 86, zgodnie z którym każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.

Artykuł 74 ust. 1, 2 i 4, który wprowadza kierowany do władz publicznych obowiązek ochrony środowiska.

Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłemu pokoleniom.

Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.

Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

W praktyce obowiązki te mają charakter raczej ogólnych zasad postępowania, które trudno byłoby bezpośrednio egzekwować przed sądem.

Artykuł 68 ust. 4 stanowiący, że władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

Artykuł 74 ust. 3 przyznający każdemu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Link do pełnego tekstu: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970780483>

3) Ustawy, kodeksy, rozporządzenia itp. – najważniejsze przepisy dotyczące ochrony środowiska i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, krajowe kodeksy i ustawy

1) Ogólne zasady administracyjnej procedury odwoławczej uregulowane są w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 i 803). Powszechnie używany skrót nazwy ustawy: Kpa.

Link do pełnego tekstu: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230000775>

Kpa reguluje m.in. następujące kwestie:

kto uznawany jest za „stronę postępowania” i tym samym uprawniony do składania odwołania od decyzji administracyjnych, w tym od decyzji dotyczących środowiska (zasady określone w tym zakresie przez Kpa mogą być jednak modyfikowane przez przepisy szczególne zawarte w innych ustawach – są one opisane poniżej),

zasady składania odwołania od decyzji administracyjnych (właściwe organy, terminy itd.),

uprawnienia organizacji pozarządowych do uczestnictwa w postępowaniach, w ramach których NIE jest wymagany udział społeczeństwa oraz prawo do kwestionowania przez nie decyzji administracyjnych (zob. pkt 1.1.1) powyżej).

2) Ogólne zasady dotyczące wnoszenia skarg do sądów administracyjnych reguluje ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 i 1705). Powszechnie używany skrót nazwy ustawy: Ppsa

Ppsa zawiera podstawowe regulacje dotyczące m.in.:

tego kto jest uprawniony do składania skarg do sądu administracyjnego,

procedury składania skargi do sądu (terminy, koszty itd.).

3) Dodatkowo, pewne ogólne zasady dotyczące postępowania przed sądami administracyjnymi są uregulowane w wymienionych niżej ustawach:

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 oraz z 2023 r. poz. 1615).

4) Zasady zaskarżania planów i programów przyjmowanych przez organy samorządowe różnych szczebli zostały uregulowane w wymienionych niżej ustawach::

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 oraz z 2023 r. poz. 572).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 oraz z 2023 r. poz. 572 i 1688).

5) Zasady zaskarżania planów i programów przyjmowanych przez organy samorządowe różnych szczebli zostały uregulowane w: Ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190). Link do pełnego tekstu: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230000190>

6) 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 2023 poz. 1094 z późn. zm.) – ustawa ooś.

Ustawa ooś określa m.in:

kto powinien być uznany za stronę postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i tym samym kto jest uprawniony do zaskarżania tych decyzji,

uprawnienia organizacji ekologicznych do uczestnictwa w postępowaniach, w ramach których wymagana jest procedura udziału społeczeństwa oraz do zaskarżania decyzji wydanych w tych postępowaniach.

7) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.) - **ustawa Poś**.

Ustawa Poś:

określa kto powinien być uznany za stronę postępowania w sprawie wydania pozwoleń zintegrowanych, pozwoleń na emisję gazów i pyłów do powietrza oraz pozwoleń na wytwarzanie odpadów i tym samym kto jest uprawniony do zaskarżania tych pozwoleń,

wyłącza udział organizacji pozarządowych w postępowaniach w sprawie pozwoleń na emisję gazów i pyłów do powietrza oraz pozwoleń na wytwarzanie odpadów i tym samym możliwość zaskarżania przez organizacje tych pozwoleń.

8) Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1478 z późn. zm.) – Prawo wodne.

Link do pełnego tekstu:

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001478>

Ustawa określa kto powinien być uznany za stronę postępowania w sprawie decyzji dotyczących korzystania z wód zwanych zgodami wodnoprawnymi, w tym pozwoleń wodnoprawnych i tym samym kto jest uprawniony do zaskarżania tych decyzji,

wyłącza udział organizacji pozarządowych w postępowaniach w sprawie wskazanych wyżej decyzji i tym samym możliwość ich zaskarżania przez organizacje.

9) Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 633, 1688 i 2029) – Prawo geologiczne i górnicze:

określa kto powinien być uznany za stronę postępowania w sprawie koncesji geologicznych i tym samym kto jest uprawniony do ich zaskarżania.

10) Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 z późn. zm.) – Prawo budowlane.

Prawo budowlane:

określa kto powinien być uznany za stronę postępowania w sprawie pozwoleń na budowę i tym samym kto jest uprawniony do ich zaskarżania.

Poza prawem budowlanym obowiązuje też szereg tzw. specustaw regulujących proces inwestycyjny dla poszczególnych rodzajów przedsięwzięć, takich jak drogi, linie kolejowe, budowle przeciwpowodziowe itd. Specustawy mogą wprowadzać własne przepisy dotyczące możliwości zaskarżania decyzji wydawanych na ich podstawie, a dotyczących realizacji uregulowanych w nich przedsięwzięć.

4) Przykładowe orzecznictwo krajowe i rola sądu najwyższego w sprawach dotyczących ochrony środowiska

Istnieje szereg wyroków odnoszących się do spraw dotyczących ochrony środowiska, legitymacji procesowej itp. Wyroki te są jednak zawsze ściśle związane z daną sprawą i przepisami regulującymi daną sytuację. Dlatego też przytaczanie ich tutaj byłoby mylące.

Jak będzie wyjaśnione poniżej, sądownictwo administracyjne w Polsce jest dwuinstancyjne - drugą (i najwyższą) instancją jest Naczelny Sąd Administracyjny (NSA). NSA, uchylając wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego, może przekazać sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania (orzeczenie kasacyjne; art. 185 Ppsa) lub rozpoznać sprawę co do istoty (orzeczenie reformatoryjne; art. 188 Ppsa). W praktyce przeważają wyroki kasacyjne.

Naczelny Sąd Administracyjny może podejmować uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, a także uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowniczoadministracyjnej (art. 15 ust. 1 pkt 2 i 3 Ppsa). Uchwały takie mają na celu ujednoczenie orzecznictwa; ich podejmowanie jest raczej wyjątkowe: np. w 2018 roku Naczelny Sąd Administracyjny wydał dziewięć takich uchwał; pięć z nich dotyczyło [prawa podatkowego](#). [1]

Wyroki sądowe w Polsce nie są uznawane za formalne źródła prawa i są wykorzystywane jedynie do celów interpretacyjnych.

5) Czy strony postępowania administracyjnego mogą powoływać się bezpośrednio na postanowienia międzynarodowych umów środowiskowych, czy też dopuszcza się wyłącznie możliwość odwoływania się do przepisów krajowych i przepisów UE transponujących postanowienia tych umów?

Istnieje możliwość bezpośredniego powoływania się na umowy międzynarodowe w postępowaniu sądowym i administracyjnym, jako że zgodnie z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji, ratyfikowane umowy międzynarodowe, po ich ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stają się częścią krajowego porządku prawnego i są stosowane bezpośrednio. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2020 roku (IV SA/Wa 1248/19) Sąd uznał prymat Konwencji z Aarhus nad niezgodnym z nią prawem krajowym. Należy jednak podkreślić, że: (a) Trybunał uzasadnił nadrzędność Konwencji faktem, że stanowi ona część prawa UE oraz (b) w momencie finalizowania niniejszego opracowania (styczeń 2021 r.) wyrok nie był jeszcze prawomocny (trwa postępowanie przed NSA).

W praktyce jednak należałoby zalecić powoływanie się nie tylko na umowę międzynarodową, ale również na odpowiednie przepisy prawa krajowego, gdyż daje to większe szanse powodzenia w postępowaniu odwoławczym lub sądowym.

1.2. Właściwość sądów

1) Liczba instancji w systemie sądownictwa

Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, polski system sądownictwa składa się z następujących głównych rodzajów sądów:

1) Tzw. sądy powszechne, dzielące się dalej na:

- a) Sądy cywilne, w ramach których - obok wydziałów cywilnych "ogólnych" - istnieją wydziały takie jak gospodarczy, rodzinny i pracy;
- b) sądy karne;

2) Sądy administracyjne;

3) Sądy wojskowe.

Sądy te dzielą się na instancje. Co do zasady istnieją dwie instancje sądów powszechnych, jednakże w określonych przypadkach Sąd Najwyższy jest właściwy do rozpoznawania nadzwyczajnych środków zaskarżenia od prawomocnych wyroków sądów drugiej instancji (nie wszystkie sprawy mogą trafić do Sądu Najwyższego). Ponadto Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.

W systemie sądów administracyjnych istnieją dwie instancje - drugą (i najwyższą) jest Naczelny Sąd Administracyjny. Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP, zadaniem sądów administracyjnych jest sprawowanie sądowej kontroli nad działalnością administracji publicznej.

W praktyce większość spraw związanych z ochroną środowiska podlega jurysdykcji sądów administracyjnych (jako że kwestie środowiskowe są zazwyczaj rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej lub innych aktów administracyjnych).

Sądy cywilne rozpatrują sprawy z zakresu prawa prywatnego (spory między dwiema podmiotami prywatnymi), w tym sprawy dotyczące szkód w mieniu spowodowanych przez oddziaływanie na środowisko.

Sądy karne rozpatrują sprawy związane z przestępstwami, w tym przeciwko środowisku oraz z wykroczeniami przewidzianymi w kodeksie wykroczeń lub w innych ustawach, w tym dotyczących środowiska.

2) Przepisy dotyczące właściwości i jurysdykcji – w jaki sposób ustala się, który sąd jest właściwy do rozpoznania sprawy w przypadku wystąpienia konfliktu między różnymi sądami krajowymi (w różnych państwach członkowskich)?

Polskie sądy administracyjne są właściwe do rozpatrywania spraw dotyczących decyzji i innych działań lub zaniechań polskich organów administracji. Nie są natomiast właściwe do rozpatrywania spraw dotyczących działań lub zaniechań organów zagranicznych. Tym samym kwestia kolizji pomiędzy różnymi sądami w różnych państwach członkowskich nie ma znaczenia dla sądów administracyjnych (może mieć znaczenie dla prawa prywatnego (cywilnego)). Właściwość miejscowa wojewódzkiego sądu administracyjnego zależy od tego, gdzie znajduje się siedziba organu, którego działanie lub zaniechanie jest przedmiotem skargi. Przykładowo, w przypadku, gdy organ drugiej instancji znajduje się w Warszawie, właściwy będzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

3) Przepisy szczególne regulujące kwestie związane z funkcjonowaniem sądów w obszarze ochrony środowiska (specjalne sądy ds. środowiska), udział ławników, sędziowie-eksperti itp.

W Polsce sprawy z zakresu ochrony środowiska rozstrzygane są przez sądy o kompetencji ogólnej, nie istnieją specjalne sądy czy ich wydziały zajmujące się ochroną środowiska. W sądach administracyjnych nie funkcjonuje instytucja biegłych sędziów ani innych osób, które wypowiadałyby się w ramach postępowania sądowego.

4) Poziom kontroli sędziów w sprawach dotyczących skarg na decyzje administracyjne, pojęcie działania z urzędu itp. Jakie są granice tej kontroli? Przepisy regulujące podejmowanie działań przez sąd z urzędu

Sądy administracyjne pierwszej instancji (wojewódzkie sądy administracyjne) nie są związane zarzutami przedstawionymi w skardze. Badają one zgodność z prawem działań lub zaniechań organów administracyjnych w danej sprawie (art. 134 i 135 Ppsa). Jednakże, jak zostanie wyjaśnione w punkcie 1.5, sądy administracyjne w Polsce (w przeciwieństwie do sądów cywilnych) nie mają kompetencji do powoływania biegłych sądowych, a zatem ocena merytoryczna opiera się na aktach sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny, który bada legalność wyroku sądu pierwszej instancji, jest co do zasady związany zarzutami przedstawionymi w skardze. Sąd bierze jednak pod uwagę pewne poważne uchybienia, nawet jeśli nie zostały one podniesione przez skarżącego. Naruszenia te zostały wymienione w art. 183 ust. 2 Ppsa:

droga sądowa była niedopuszczalna;

strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej, organu powołanego do jej reprezentowania lub przedstawiciela ustawowego, albo pełnomocnik strony nie był należycie umocowany;

w tej samej sprawie toczy się postępowanie wcześniej wszczęte przed sądem administracyjnym albo sprawa została już prawomocnie osądzona;

skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy;

strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw;

wojewódzki sąd administracyjny orzekł w sprawie, w której jest właściwy Naczelny Sąd Administracyjny.

1.3. Organizacja wymiaru sprawiedliwości na szczeblu administracyjnym i sądowym

1) System postępowania administracyjnego (ministerstwa lub określone organy państwowe)

Indywidualne decyzje administracyjne, w tym dotyczące środowiska, mogą być wydawane zarówno przez organy samorządowe, jak i organy administracji rządowej.

Organami samorządowymi właściwymi do wydawania decyzji indywidualnych są:

wójt, burmistrz lub prezydent miasta (organ gminy),

starosta (organ powiatu),

marszałek województwa (organ władz samorządowych w województwie).

Przykładowo, decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wydawane są głównie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Pozwolenia zintegrowane oraz decyzje związane z gospodarką odpadami wydaje starosta lub marszałek województwa, w zależności od rodzaju instalacji czy działalności.

Organami administracji rządowej właściwymi do wydawania decyzji indywidualnych są m.in.:

Regionalny dyrektor ochrony środowiska (RDOŚ),

Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich oraz inne organy Wód Polskich,

wojewódzki inspektor ochrony środowiska,

właściwi ministrowie: Minister Klimatu i Środowiska, Minister Infrastruktury.

Przykładowo, RDOŚ wydaje decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku niektórych przedsięwzięć; jest on również właściwy w zakresie odpowiedzialności za środowisko i ochrony przyrody. Wody Polskie są odpowiedzialne za gospodarkę wodną, w tym za wydawanie pozwoleń wodnoprawnych. Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska są odpowiedzialni za kontrolę zgodności i nakładanie sankcji za nieprzebranie wymogów środowiskowych.

2) W jaki sposób można zaskarżyć decyzję administracyjną dotyczącą środowiska do sądu? Kiedy można spodziewać się wydania prawomocnego orzeczenia?

Przed zaskarżeniem decyzji administracyjnej do sądu, należy najpierw złożyć odwołanie do organu administracyjnego drugiej instancji (organu odwoławczego). Skarga do sądu administracyjnego może być złożona dopiero po wydaniu decyzji przez organ odwoławczy (szczegóły w punkcie 1.3.4).

Organ odwoławczy co do zasady powinien wydać decyzję w ciągu miesiąca, a w przypadku, gdy sprawa jest szczególnie skomplikowana - w ciągu dwóch miesięcy. W praktyce etap ten może trwać do trzech - pięciu miesięcy. Sądy administracyjne co do zasady nie mają określonych terminów na rozstrzygnięcie sprawy. W praktyce postępowanie przed sądem administracyjnym pierwszej instancji trwa zazwyczaj około pięciu - dziewięciu miesięcy, a przed Naczelnym Sądem Administracyjnym około jednego - półtora roku.

3) Funkcjonowanie specjalnych sądów ds. środowiska, ich główna rola i uprawnienia

W Polsce sprawy z zakresu ochrony środowiska rozstrzygane są przez sądy o kompetencji ogólnej, nie istnieją specjalne sądy czy ich wydziały zajmujące się ochroną środowiska. Nie ma też szczególnych procedur sądowych mających zastosowanie specjalnie do spraw z zakresu ochrony środowiska.

4) Odwołania od decyzji administracyjnych dotyczących środowiska wydanych przez właściwe organy oraz środki zaskarżenia od postanowień i wyroków sądu (instancje)

W przypadku decyzji administracyjnych (w tym decyzji w sprawach z zakresu ochrony środowiska), zwykły schemat odwoławczy składa się z trzech etapów: wniesienie odwołania do organu administracyjnego drugiej instancji (nadzrędnego w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną decyzję). Na przykład dla organów samorządowych organem drugiej instancji będzie Samorządowe Kolegium Odwoławcze, dla organów rządowych - odpowiedni organ wyższej instancji (dla Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska - Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska; dla Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska - Główny Inspektor Ochrony Środowiska itp.)^[2].

w przypadku, gdy decyzja organu odwoławczego nie jest korzystna dla wnioskodawcy, może on wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadku, gdy wyrok tego sądu nie jest korzystny dla skarżącego, może on wnieść skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W przypadku, gdy sąd administracyjny uzna, że skarga na decyzję administracyjną była zasadna, uchyla decyzję, co oznacza, że postępowanie wraca do organu administracji, który ją wydał. Wówczas organ ten, ponownie rozpatrując sprawę, będzie związany wykładnią dokonaną przez sąd.

W toku postępowania sądowego wojewódzkie sądy administracyjne mogą wydawać postanowienia, m.in. w przedmiocie środków tymczasowych.

Postanowienia te można zaskarżyć do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

5) Nadzwyczajne środki zaskarżenia. Przepisy z zakresu ochrony środowiska. Przepisy regulujące odesłania prejudycjalne

Nadzwyczajne środki odwoławcze mogą być wnoszone w postępowaniu administracyjnym (tj. przed organami administracji) w przypadku, gdy spełnione są obie poniższe przesłanki:

decyzja administracyjna jest już ostateczna (nie ma możliwości jej zaskarżenia w zwykłym trybie) oraz

decyzja ma określoną, poważną wadę - jedną z wymienionych w art. 145, 145a, 145b lub 156 Kpa (art. 145-145b wymieniają podstawy wznowienia postępowania, a art. 156 - stwierdzenia nieważności decyzji):

a) Artykuł 145

§ 1 W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli:

dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;

decyzja wydana została w wyniku przestępstwa;

decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu;

strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu;

wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanne organowi, który wydał decyzję;

decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu;

zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji;

decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

b) Artykuł 145a

§ 1. Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja.

c) Artykuł 145aa

§ 1. Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ma wpływ na treść wydanej decyzji.

d) Artykuł 145b

Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219), jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną.

e) Artykuł 156

§ 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;

wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;

dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;

została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;

była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;

w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;

zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Decyzje wydawane przez organy administracji w ramach ww. postępowań nadzwyczajnych mogą być zaskarżane do sądów administracyjnych na zasadach ogólnych.

Nie istnieją nadzwyczajne drogi odwoławcze, które można by stosować bezpośrednio przed sądami.

Sądy administracyjne mogą zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W polskim prawie nie ma szczególnych regulacji dotyczących tego odesłania - zastosowanie mają tu odpowiednie regulacje unijne. Strony mogą zwrócić się do sądu administracyjnego o wystąpienie do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jednak to od polskiego sądu zależy, czy skorzysta z tego uprawnienia. W przypadku, gdy sąd nie zdecyduje się na wystąpienie z wnioskiem do TSUE, nie wydaje się specjalnego postanowienia odmawiającego uwzględnienia tego wniosku, a strony nie mają specjalnych środków prawnych do zaskarżenia takiej negatywnej decyzji.

6) Czy w sprawach dotyczących ochrony środowiska można korzystać z mechanizmów pozasądowego rozwiązywania sporów (np. mediacji)?

Ppsa przewiduje postępowanie mediacyjne, które może być przeprowadzone przed sądem administracyjnym. Jednakże procedura ta nie jest prawie w ogóle stosowana i praktycznie nigdy w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Wynika to z faktu, że celem mediacji jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa (art. 115 § 2 Ppsa). Ponieważ prawo ochrony środowiska składa się w większości z przepisów bezwzględnie obowiązujących, zakres możliwej mediacji jest bardzo niewielki. W ramach postępowania administracyjnego Kpa dopuszcza mediację, przy czym może być ona prowadzona w toku postępowania, jeżeli charakter sprawy na to pozwala (art. 96a § 1 Kpa). Oznacza to, że również w postępowaniu administracyjnym zakres możliwej mediacji jest bardzo niewielki.

7) Jaką pomoc można uzyskać od innych podmiotów (rzecznika ochrony środowiska, jeśli istnieje, prokuratora generalnego)?

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 740 ze zm.) prokurator może brać udział w charakterze strony lub uczestnika we wszystkich postępowaniach prowadzonych przez organy władzy i administracji publicznej, sądy i trybunały, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Uprawnienie to znajduje odzwierciedlenie w 182 - 183 Kpk, zgodnie z którym prokuratorom przysługuje legitymacja procesowa w postępowaniu administracyjnym: mogą oni wszczynać postępowanie albo występować w toczącym się postępowaniu, w tym zaskarżać decyzje. Zasada ta znajduje również odzwierciedlenie w art. 8 § 1 Ppsa, który powtarza ogólną zasadę ustawy o prokuraturze.

Rzecznik Praw Obywatelskich korzysta z uprawnień analogicznych jak prokurator – na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058) oraz na podstawie art. 8 § 1 Ppsa. Link do pełnego tekstu ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001058>

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001058>

W przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (decyzji kończących postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko) oraz decyzji kończących postępowanie, w którym przeprowadzono ocenę habitatową, podobne uprawnienia przysługują regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, a także Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska (art. 76 ustawy ooŚ).

Chociaż wyżej wymienione podmioty działają z urzędu, często podejmują swoje działania po otrzymaniu informacji/skargi od osoby fizycznej lub organizacji pozarządowej.

[Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich](#)

[Prokuratura Krajowa](#)

[Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.](#)

1.4. W jaki sposób można wnieść sprawę do sądu?

1) Kto może zaskarżyć decyzję administracyjną dotyczącą środowiska do sądu (znaczenie pojęcia zainteresowanej społeczności i organizacji pozarządowych)?

Zgodnie z polskim prawem, indywidualne decyzje administracyjne, w tym te dotyczące ochrony środowiska mogą być zaskarżane przez: (a) osoby fizyczne i prawne, które są uważane za "strony postępowania administracyjnego", (b) podmioty (takie jak organizacje pozarządowe, prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich), które uczestniczą w postępowaniu "na prawach strony".

Zgodnie z ogólną zasadą, przewidzianą w art. 28 Kpa, stronami postępowania administracyjnego są osoby mające wystarczający interes prawny w sprawie. Są one uprawnione do zaskarżania decyzji najpierw przed organem drugiej instancji, a następnie przed sądem administracyjnym.

Ekologiczne organizacje pozarządowe otrzymały szczególne prawa do udziału w postępowaniach, w których wymagany jest udział społeczeństwa oraz do zaskarżania decyzji wydanych w ramach tych postępowań. Do postępowań tych należą postępowania dotyczące: decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, oceny habitatowej, pozwolenia zintegrowanego, decyzji dotyczących GMO. Szczególne uprawnienia przyznaje art. 44 ustawy ooŚ.

W postępowaniach nie wymagających udziału społeczeństwa, organizacje pozarządowe mogą ubiegać się o dopuszczenie do postępowania na prawach strony (podstawą prawną jest tu art. 31 Kpa). Jeżeli jednak organ uzna, że nie zostały spełnione warunki określone w art. 31 KPA (warunki te zostały szczegółowo opisane w pytaniu 1.4.2) poniżej), to odmawia dopuszczenia organizacji do postępowania. Odmowa może zostać zaskarżona do organu drugiej instancji, a następnie do sądu. Możliwość i warunki udziału na podstawie art. 31 Kpa są jednak ograniczone w porównaniu z tymi, które daje art. 44 ustawy ooŚ.

2) Czy regulacje prawne zawarte w przepisach sektorowych różnią się od siebie (ochrona przyrody, gospodarka wodna, odpady, dyrektywa w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, dyrektywa dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli/dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych itp.)?

Przepisy szczególne, takie jak te dotyczące decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach czy pozwoleń zintegrowanych, określają kto w przypadku wydawania tej decyzji jest uznawany za stronę i - automatycznie - kto jest uprawniony do jej zaskarżania.

Zgodnie z art. 74 ust. 3a ustawy ooŚ, status strony w postępowaniu dotyczącym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przysługuje inwestorowi oraz właścicielom nieruchomości położonych na obszarze, na który będzie oddziaływać planowane przedsięwzięcie. Obszar ten rozumiany jest jako: (1) przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz teren położony w odległości do 100 m od granic tego terenu; (2) działki, na których w wyniku realizacji, eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska, lub (3) działki położone w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości.

Artykuł 185 ust. 1 ustawy PoŚ ogranicza krąg stron w postępowaniu w sprawie pozwoleń zintegrowanych, pozwoleń na emisję gazów do powietrza oraz pozwoleń na wytworzenie odpadów do prowadzącej instalację objętą pozwoleniem. Tylko w bardzo wyjątkowych przypadkach - gdy wokół instalacji ma zostać utworzony tzw. obszar ograniczonego użytkowania - za stronę postępowania uznaje się również niektórych sąsiadów.

Art. 401 ust. 1 Prawa wodnego określa, że stronami postępowania w sprawie decyzji zezwalających na korzystanie z wód (m.in. pozwoleń wodnoprawnych), a tym samym uprawnionymi do zaskarżania tych decyzji, są: projektant przedsięwzięcia oraz osoby, na które będzie oddziaływać zamierzone korzystanie z wód lub podmioty znajdujące się w zasięgu oddziaływania planowanych urządzeń wodnych. Art. 402 Prawa wodnego wyłącza udział organizacji pozarządowych w tych postępowaniach i ich prawo do zaskarżania wydanych decyzji.

Art. 41 Prawa geologicznego i górniczego określa, że stronami postępowania w sprawie koncesji na wydobywanie kopalin są wyłącznie właściciele nieruchomości, na których ma być wykonywana działalność górnicza.

Art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego określa, że stronami postępowania w sprawie pozwolenia na budowę są wyłącznie inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. Pojęcie "obszaru oddziaływania obiektu budowlanego" zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego jako "teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu".

Artykuł 28 ust. 3 Prawa budowlanego wyłącza udział organizacji pozarządowych w tych postępowaniach i ich prawo do zaskarżania wydanych decyzji (organizacje pozarządowe mogą uczestniczyć jedynie w postępowaniach dotyczących pozwoleń na budowę, w ramach których przeprowadzana jest tzw. ponowna ocena oddziaływania na środowisko (art. 28 ust. 4 Prawa budowlanego)).

Oprócz ustawy Prawo budowlane istnieje szereg tzw. specustaw, regulujących proces inwestycyjny dla określonych rodzajów przedsięwzięć, takich jak drogi, koleje, projekty przeciwpowodziowe itp. Te ustawy specjalne wprowadzają specjalne zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie pozwoleń na budowę na realizację tych inwestycji.

3) Przepisy dotyczące legitymacji procesowej mające zastosowanie do organizacji pozarządowych i osób fizycznych (w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądowym, w odniesieniu do organizacji posiadających osobowość prawną, grup ad hoc zrzeszających przedstawicieli społeczeństwa, legitymacja procesowa zagranicznych organizacji pozarządowych itp.)

Osoby fizyczne

Postępowanie administracyjne

Jak wspomniano wyżej, w postępowaniu administracyjnym dotyczącym indywidualnych decyzji administracyjnych legitymacja procesowa przysługuje stronom postępowania, przy czym stroną - zgodnie z art. 28 Kpa - jest „osoba, której interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo która żąda czynności organu ze względu na ten interes prawny lub obowiązek”. Definicja strony postępowania administracyjnego jest zatem kluczowa dla zrozumienia, kto może kwestionować decyzje administracyjne.

W konsekwencji, zgodnie z ogólnymi zasadami Kpa, legitymacja procesowa przysługuje tym osobom (zarówno fizycznym, jak i prawnym), które mają interes prawny (obejmujący również obowiązki administracyjne). Osoba ma interes prawny w sprawie, gdy interes ten jest chroniony przez jakikolwiek przepis prawa (administracyjnego, cywilnego lub innego) - na przykład, gdy decyzja administracyjna może dotyczyć czyjejs własności (np. w przypadku budowy nowego obiektu może dotyczyć właścicieli sąsiednich nieruchomości). Osoba, która złożyła wniosek o wydanie decyzji administracyjnej oraz osoba, do której decyzja została skierowana, zawsze ma w sprawie interes prawny, a więc posiada legitymację procesową.

Jak wskazano powyżej, w pytaniu 1.4.3, istnieje szereg aktów prawnych zmieniających lub precyzujących te ogólne zasady w odniesieniu do konkretnych decyzji administracyjnych.

Postępowanie przed sądami administracyjnymi

Postępowanie przed sądami administracyjnymi w przypadku indywidualnych decyzji administracyjnych jest kontynuacją postępowania przed organem odwoławczym, dlatego też krąg osób uprawnionych do wniesienia skargi do sądu pierwszej instancji wyznaczony jest przez administracyjną fazę postępowania.

Skargę do sądu administracyjnego może jednak wnieść również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, ale której interesu prawnego dotyczy to postępowanie (art. 50 ust. 1 Ppsa).

Ponadto, wymienione niżej osoby, które nie wniosły skargi, są uczestnikami postępowania sądowego na prawach:

osoby, które brały udział w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym postępowanie sądowe (zarówno strony postępowania administracyjnego, jak i organizacje na prawach strony), ale nie wniosły skargi do sądu administracyjnego (udział tych osób jest przyznawany z mocy prawa, bez konieczności składania przez nie wniosku - art. 33 ust. 1 Ppsa);

osób, których interesu prawnego dotyczy postępowanie sądownoadministracyjne, a które nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym (prawo udziału tych osób może być przyznane przez sąd na ich wniosek; odmowa sądu może być zaskarżona do sądu administracyjnego drugiej instancji - art. 33 § 2 Ppsa); sytuacja ta może dotyczyć np. małżonka osoby, która zaskarżyła decyzję podatkową organu administracyjnego drugiej instancji, w przypadku gdy decyzja ta była pierwotnie skierowana do obojga małżonków; w praktyce sytuacja ta nie dotyczy spraw z zakresu ochrony środowiska.

Krajowe organizacje pozarządowe

Jak wskazano powyżej, istnieją dwie podstawy prawne dla udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu oraz dla ich prawa do zaskarżenia decyzji: art. 44 ustawy o oś obejmujący niektóre postępowania dotyczące środowiska (te wymagające udziału społeczeństwa) oraz art. 31 Kpa obejmujący wszystkie inne postępowania administracyjne zakończone decyzją administracyjną.

Artykuł 31 APC

Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 31 Kpa, organizacjom społecznym przysługuje legitymacja procesowa w sprawach dotyczących indywidualnych decyzji administracyjnych, jeżeli reprezentują one interes publiczny. Organizacja może brać udział w postępowaniu na prawach strony, co oznacza, że przysługują jej takie same prawa jak stronie postępowania, w tym prawo do wniesienia odwołania. Aby zostać dopuszczoną do udziału w postępowaniu, organizacja musi złożyć odpowiedni wniosek wykazując w nim, że:

jest zarejestrowana w krajowym rejestrze sądowym (KRS) lub w rejestrze prowadzonym przez starostę (grupy nieformalne nie mają legitymacji procesowej); jej udział w postępowaniu jest uzasadniony celami określonymi w statucie organizacji (inaczej mówiąc, jeśli przedmiot sprawy jest zgodny z celami organizacji);

jej udział w postępowaniu jest uzasadniony interesem publicznym.

Organ administracji publicznej dokonuje oceny wniosku organizacji i decyduje, czy uznaje go za zasadny. Ocena nie ogranicza się do sprawdzenia wymogów formalnych, ale dotyczy także merytorycznego uzasadnienia (potrzeby) udziału organizacji w danej sprawie (inaczej mówiąc: organ ocenia, czy z punktu widzenia „interesu publicznego” celowe jest dopuszczenie organizacji do udziału w postępowaniu). Odmowa może zostać zaskarżona przez organizację społeczną do organu odwoławczego, a następnie do sądu administracyjnego.

Organizacja, która brała udział w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 31 Kpa, ma legitymację czynną także przed sądami administracyjnymi. Organizacja pozarządowa, która nie brała udziału w poprzednim postępowaniu administracyjnym, nie jest uprawniona do zaskarżenia decyzji organu drugiej instancji, tj. nie ma prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 50 § 1 Ppsa).

Jeżeli jednak postępowanie sądownoadministracyjne, wszczęte przez inną stronę, dotyczy zakresu działania organizacji pozarządowej, sąd może przyznać organizacji prawo udziału w postępowaniu na jej wniosek; odmowa sądu może być zaskarżona do NSA (art. 33 § 2 Ppsa). Zgodnie z orzecnictwem, sąd również musi ocenić, czy za udziałem organizacji pozarządowej przemawia interes publiczny.

Artykuł 44 of ustawy o oś

Zgodnie z przepisami szczególnymi zawartymi w art. 44 ustawy o oś, pozarządowe organizacje ekologiczne mogą:

brać udział w postępowaniu na prawach strony, a następnie złożyć odwołanie od decyzji do organu drugiej instancji;

złożyć odwołanie od decyzji, nawet jeśli nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji;

złożyć do sądu administracyjnego skargę na decyzję organu odwoławczego, nawet jeśli nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym.

W tym przypadku organizacja ekologiczna musi udowodnić, że:

jest zarejestrowana w krajowym rejestrze sądowym (KRC) lub w rejestrze prowadzonym przez starostę (grupy nieformalne nie mają legitymacji procesowej); została zarejestrowana co najmniej 12 miesięcy przed wszczęciem postępowania, w którym chce wziąć udział;

jej cel statutowy związany jest z ochroną środowiska.

W przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie art. 31 Kpa, organizacje ekologiczne nie muszą udowadniać, że interes publiczny wymaga ich udziału w postępowaniu. Inaczej mówiąc: w tym przypadku organ bada jedynie, czy organizacja ekologiczna spełnia wymogi formalne, ale nie jest uprawniony do rozstrzygnięcia, czy udział takiej organizacji jest "potrzebny" i "uzasadniony" z punktu widzenia interesu publicznego. Oznacza to, że organizacja ekologiczna, która spełnia powyższe wymagania i zgłosi zamiar udziału w danej procedurze, uczestniczy w niej z mocy prawa.

Zagraniczne organizacje pozarządowe korzystają z takich samych praw jak organizacje polskie i muszą spełnić te same warunki, w tym - w przypadku postępowania uregulowanego w art. 31 Kpa - muszą wykazać, że ich udział jest uzasadniony interesem publicznym.

Grupy nieformalne (ad hoc) nie mają legitymacji procesowej. Jak wskazano powyżej, aby wziąć udział w postępowaniu, organizacja musi być zarejestrowana w sądzie lub w rejestrze prowadzonym przez starostę.

4) Jakie przepisy regulują kwestie tłumaczenia w przypadku postępowań z udziałem stron z innych państw?

Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowe prowadzone są w języku polskim.

Postępowanie przed organem odwoławczym odbywa się głównie w formie pisemnej. Strona zagraniczna (cudzoziemiec) jest wówczas odpowiedzialna za przygotowanie w języku polskim odwołania, wniosków itp.

W postępowaniu przed sądem administracyjnym cudzoziemiec może zwrócić się do sądu o przyznanie pomocy tłumacza (art. 5 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w zw. z art. 49 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych). W przypadku przyznania przez sąd pomocy tłumacza, jest ona dla strony bezpłatna (koszty ponosi Skarb Państwa).

1.5. Dowody i biegi w postępowaniach

Przegląd szczególnych przepisów dotyczących przebiegu postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących środowiska, kontroli sędziego, powoływania biegłego w toku postępowania itp

1) Ocena dowodów – czy obowiązują jakiegokolwiek ograniczenia w zakresie gromadzenia lub oceny dowodów, czy sąd może zarządzić przeprowadzenie dowodu z urzędu?

Zgodnie z art. 77 § 1 Kpa, organ administracji publicznej jest obowiązany do wszechstronnego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego.

Zgodnie z art. 75 § 1 Kpa, za dowód należy uznać wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodami mogą być dokumenty, zeznania świadków, ekspertyzy i oględziny.

Organ odwoławczy bada wszystkie aspekty sprawy. Zgodnie z art. 136 Kpa organ odwoławczy może przeprowadzić postępowanie dowodowe we własnym zakresie (obok rozpatrzenia materiału dowodowego zebranego przez organ pierwszej instancji). Na tym etapie również strony mogą zgłaszać swoje wnioski dowodowe. Dowody te podlegają ocenie przez organ administracyjny drugiej instancji.

Na etapie postępowania sądowego możliwość przeprowadzania i rozpatrywania nowych dowodów jest ściśle ograniczona. Sąd administracyjny pierwszej instancji bada co do zasady zgodność z prawem działań lub zaniechań organu administracyjnego. Obejmuje to sprawdzenie, czy organ ten prawidłowo ustalił lub ocenił stan faktyczny sprawy. Oznacza to, że strony na tym etapie nie mogą wprowadzać nowych dowodów.

Weryfikacja przez sąd polega na zbadaniu postępowania organów administracji (obu instancji), w tym ustaleniu, czy organy te prawidłowo uwzględniły i oceniły dostępne w sprawie dowody, w tym dokumentację techniczną.

Zgodnie z art. 133 § 1 Ppsa, podstawą weryfikacji dokonywanej przez sąd administracyjny są dokumenty dostępne w aktach sprawy; sąd nie jest uprawniony do samodzielnego przeprowadzania postępowania dowodowego (główną rolą sądów administracyjnych nie jest prowadzenie postępowania dowodowego, lecz kontrola, czy postępowanie dowodowe zostało prawidłowo i wyczerpująco przeprowadzone przez organ administracji). Jedyny wyjątek od tej ogólnej zasady przewiduje art. 106 § 3 Ppsa, zgodnie z którym sąd może przeprowadzić dowód z dodatkowych dokumentów, ale tylko wtedy, gdy nie spowoduje to "nadmiernego" przedłużenia postępowania, co w praktyce oznacza, że nie będzie potrzeby odraczenia rozprawy. Zgodnie z orzecznictwem dokument dopuszczony jako dowód przed wojewódzkim sądem administracyjnym na podstawie art. 106 § 3 Ppsa nie może "mieć charakteru opinii biegłych".

2) Czy dopuszcza się możliwość przedstawiania nowych dowodów?

Jak wyjaśniono powyżej, na etapie odwołania do organu administracji drugiej instancji - tak; na etapie postępowania sądowoadministracyjnego - co do zasady nie.

3) W jaki sposób można uzyskać opinie biegłych w toku postępowania? Publicznie dostępne wykazy i rejestry biegłych

Sądy administracyjne, w przeciwieństwie do sądów cywilnych, nie mają kompetencji do powoływania biegłych sądowych. Jak wyjaśniono powyżej, sąd administracyjny opiera swoje orzeczenie na dokumentach dostępnych w aktach sprawy.

3.1) Czy opinia biegłego jest wiążąca dla sędziów, czy też dysponują oni pewną swobodą uznania w tym zakresie?

N/A

3.2) Przepisy dotyczące powoływania biegłych przez sąd

N/A

3.3) Przepisy dotyczące powoływania biegłych przez strony

N/A

3.4) Jakie opłaty sądowe należy uiścić, w tym z tytułu sporządzenia opinii biegłego i powołania biegłego w charakterze świadka?

N/A

1.6. Przedstawiciele zawodów prawniczych i podmioty, które mogą uczestniczyć w postępowaniu

1) Rola adwokatów (przymus adwokacki). W jaki sposób można z nimi nawiązać kontakt (publicznie dostępne łącze internetowe do rejestru lub strony internetowej izby). Adwokaci specjalizujący się w dziedzinie ochrony środowiska

Jedynie skargi kasacyjne kierowane do sądu administracyjnego drugiej instancji (Naczelnego Sądu Administracyjnego) muszą być sporządzone i podpisane przez prawnika: adwokata lub radcę prawnego reprezentującego skarżącego.[4] Nie ma takiego wymogu przed organami administracyjnymi ani przed wojewódzkim sądem administracyjnym.

Lista adwokatów dostępna jest na stronie internetowej [Naczelnej Rady Adwokackiej](#).

Lista adwokatów dostępna jest na stronie internetowej [Krajowej Izby Radców Prawnych](#).

Lista niektórych prawników specjalizujących się w prawie ochrony środowiska została opublikowana przez [ClientEarth](#).

Danych innych prawników specjalizujących się w prawie ochrony środowiska należy poszukiwać indywidualnie. Indywidualnie też należy z nimi ustalać warunki współpracy (w tym ewentualnej pomocy pro bono).

1.1 Czy można uzyskać pomoc pro bono?

Nie istnieje systemowa forma pomocy pro bono w występowaniu do sądów lub w reprezentowaniu w postępowaniach sądowych. Niektórzy prawnicy lub kancelarie prawne mogą oferować taką pomoc w indywidualnych przypadkach.

1.2 Jeżeli pomoc pro bono jest dostępna, jakie są najistotniejsze elementy procedury, w ramach której można uzyskać taką pomoc?

Istnieje natomiast systemowa pomoc pro bono polegająca na informowaniu obywateli o ich prawach i obowiązkach, o obowiązującym prawie oraz o możliwych sposobach rozwiązywania problemów prawnych (jak wspomniano wyżej, nie obejmuje ona postępowania sądowego). Ten rodzaj pomocy uregulowany jest w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2232).

Z bezpłatnej pomocy mogą skorzystać osoby fizyczne, których dochody nie pozwalają na uzyskanie pomocy odpłatnej.

1.3 Do kogo należy zwrócić się z wnioskiem o pomoc pro bono?

Pomoc prawna, o której mowa w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczona jest przez prawników (adwokatów lub radców prawnych) wyznaczonych przez władze powiatu. Prawnicy udzielają porad klientom w "punktach nieodpłatnej pomocy prawnej".

Więcej informacji, w tym listę takich punktów, można znaleźć na stronie internetowej: <https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl/> oraz <https://www.gov.pl/web/nieodplatna-pomoc>.

2) Rejestry biegłych lub publicznie dostępne strony internetowe izb lub rejestrów, na których zamieszczono dane kontaktowe biegłych

Nie istnieją kompleksowe rejestry ekspertów; konieczne jest ich indywidualne poszukiwanie. Warto jednak zapoznać się np. z listą ekspertów [Polskiej Izby Ekologii](#).

3) Wykaz organizacji pozarządowych prowadzących działalność w tym obszarze, łączy do stron internetowych, za pośrednictwem których można nawiązać kontakt z tymi organizacjami

[ClientEarth. Prawnicy dla ziemi](#)

[WWF Polska](#)

[Greenpeace Polska](#)

[Pracownia na rzecz Wszystkich Istot](#)

[Fundacja Greenmind](#)

[Fundacja Ekorozwoju](#)

4) Wykaz międzynarodowych organizacji pozarządowych prowadzących działalność w danym państwie członkowskim

Niektóre międzynarodowe organizacje pozarządowe mają swoje biura (oddziały) zarejestrowane w Polsce – jednak z formalnego punktu widzenia oddział taki jest polską organizacją pozarządową. Organizacjami takimi są:

[ClientEarth. Prawnicy dla ziemi](#)

[WWF Polska](#)

[Greenpeace Polska](#)

1.7. Gwarancje skuteczności postępowań

1.7.1. Terminy procesowe

1) Termin na wniesienie odwołania od decyzji administracyjnej dotyczącej środowiska wydanej przez organ administracji (nie organ sądowy) do organu tej samej albo wyższej instancji

Zwykła procedura odwoławcza

Odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji do organu drugiej instancji wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia stronie odwołującej się decyzji tego organu.

W niektórych przypadkach (np. w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdy stron postępowania jest więcej niż 10) decyzja nie jest doręczana każdej ze stron pocztą (co jest zasadą), ale o jej wydaniu informuje się w drodze publicznego ogłoszenia. W takich przypadkach przyjmuje się, że doręczenie decyzji następuje w 14 dniu od tego obwieszczenia (art. 49 Kpa). Następnie każda ze stron postępowania (a także organizacje pozarządowe posiadające legitymację procesową) ma kolejne 14 dni na wniesienie odwołania.

Nadzwyczajna procedura odwoławcza

Wniosek o wznowienie postępowania na podstawie art. 145 Kpa^[5], może być złożony w terminie miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę wznowienia postępowania.

Wniosek o wznowienie postępowania na podstawie art. 145a i art. 145aa Kpa (odpowiednio: wznowienie postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie, z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą oraz wznowienia postępowania w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie TSUE, które ma wpływ na treść wydanej decyzji), można złożyć w terminie miesiąca od – odpowiednio - dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego albo od dnia publikacji sentencji orzeczenia TSUE.

Wniosek o wznowienie postępowania na podstawie art. 145b (wznowienie postępowania w przypadku, gdy wyrok sądu stwierdzający naruszenie zasady równego traktowania, które miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, zakończył się prawomocnym orzeczeniem), można złożyć w terminie miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu.

Wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 KPA^[6] można złożyć w każdym czasie, z tym że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn określonych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 lub 7 w przypadku, gdy od jej wydania lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat oraz gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

2) Termin na wydanie decyzji przez organ administracji

Co do zasady, organ administracji pierwszej instancji powinien wydać decyzję w ciągu miesiąca, a w sprawie szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3 Kpa). Termin ten może być w razie potrzeby przedłużony - zgodnie z art. 36 Kpa przedłużenie postępowania wymaga racjonalnego uzasadnienia i zawiadomienia o nim stron. W razie przewlekłości postępowania lub bezczynności organu administracji stronie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Postępowanie administracyjne może zostać zawieszona, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (np. w sprawach dotyczących decyzji środowiskowych - na czas sporządzenia raportu OOŚ), a także w przypadkach wymienionych w art. 97 i 98 Kpa (np. śmierć jednej ze stron postępowania, tocząca się sprawa spadkowa).

Organ odwoławczy powinien wydać decyzję w ciągu miesiąca od otrzymania odwołania (art. 35 § 3 Kpa). Odwołanie wnosi się jednak nie bezpośrednio do organu odwoławczego, lecz za pośrednictwem organu pierwszej instancji - który w terminie 7 dni od dnia otrzymania odwołania przekazuje je wraz z całą dokumentacją sprawy organowi odwoławczemu (art. 129 § 1 i art. 133 Kpa). Termin ten ma jednak charakter "instrukcyjny", co oznacza, że w praktyce może być on dłuższy, choć i tu organ musi uzasadnić przedłużenie terminu i poinformować o tym strony (zastosowanie ma art. 36 KPA).

3) Czy decyzję wydaną przez organ administracji pierwszej instancji można zaskarżyć bezpośrednio do sądu?

Co do zasady nie jest to możliwe.

Od tej zasady istnieje jeden wyjątek, a mianowicie gdy decyzja została wydana w pierwszej instancji przez Ministra (lub inny organ centralny) lub samorządowe kolegium odwoławcze (organ, nad którym nie ma "wyższej instancji"). W takich przypadkach strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 Kpa). Strona może też zrezygnować z prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i zamiast tego wnieść skargę bezpośrednio do sądu administracyjnego (art. 52 § 3 Ppsa).

4) Czy wyznaczono termin na wydanie orzeczenia przez sąd krajowy?

Zgodnie z ogólną zasadą, nie ma określonego terminu na wydanie wyroku przez sąd administracyjny. Wyjątek stanowią sprawy dotyczące dostępu do informacji o środowisku: w przypadku decyzji odmawiających udostępnienia takiej informacji, sąd wydaje wyrok w terminie 30 dni od dnia otrzymania skargi (art. 20 ust. 2 ustawy ooś). Skargę wnosi się nie bezpośrednio do sądu, lecz za pośrednictwem organu administracyjnego drugiej instancji – który w przypadku spraw dotyczących udostępniania informacji o środowisku w terminie 15 dni od otrzymania odwołania przekazuje je wraz z całą dokumentacją sprawy do sądu (w pozostałych przypadkach organ drugiej instancji ma 30 dni na przekazanie dokumentacji).

5) Terminy mające zastosowanie w toku postępowania (terminy dla stron, terminy na przedstawienie dowodów lub inne możliwe terminy).

Organy lub sądy mogą wzywać strony np. do złożenia dokumentów, złożenia wniosków lub podjęcia innych czynności. Terminy na wykonanie tych zarządzeń są wskazywane odpowiednio przez organ lub sąd.

1.7.2. Środki tymczasowe i zabezpieczające, wykonywanie orzeczeń

1) Kiedy zaskarżenie decyzji administracyjnej ma skutek zawieszający?

Złożenie odwołania do organu administracyjnego drugiej instancji ma skutek zawieszający, co oznacza, że decyzja nie może być wykonana. Niekiedy jednak właściwe organy nadają decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, co oznacza, że może być ona wykonana natychmiast. Rygor ten może być zawarty w samej decyzji lub wydany w formie odrębnego postanowienia. Rygor może być kwestionowany przed organem odwoławczym, a następnie przed sądem administracyjnym: odpowiednio w skardze na całą decyzję albo na postanowienie.

Wniesienie wniosku w trybie nadzwyczajnego środka zaskarżenia nie ma automatycznego skutku zawieszającego, jednakże właściwy organ może wstrzymać wykonanie decyzji z urzędu lub na wniosek strony (art. 152 i art. 159 Kpa).

2) Czy w toku postępowania odwoławczego przed organem administracji organ ten lub organ wyższej instancji może zastosować środek zabezpieczający?

W zwykłym administracyjnym postępowaniu odwoławczym nie ma potrzeby stosowania środka zabezpieczającego (zawieszenia wykonania decyzji), gdyż wniesienie odwołania do organu administracyjnego drugiej instancji ma skutek zawieszający.

W nadzwyczajnym administracyjnym postępowaniu odwoławczym właściwy organ może wstrzymać wykonanie decyzji z urzędu lub na wniosek strony (art. 152 i art. 159 Kpa).

3) Czy można wystąpić z wnioskiem o wydanie nakazu/zakazu sądowego w toku postępowania, a jeżeli tak, to jakie warunki należy spełnić? Czy wyznaczono termin na złożenie takiego wniosku?

Jak wskazano powyżej, w zwykłej administracyjnej procedurze odwoławczej nie ma potrzeby stosowania środka zabezpieczającego (zawieszenia wykonania decyzji), ponieważ wniesienie odwołania do organu administracyjnego drugiej instancji ma skutek zawieszający. W przypadku nadania rygoru natychmiastowej wykonalności możliwe jest zakwestionowanie jego zasadności. Nie może to być jednak traktowane jako środek zaskarżenia, gdyż kwestia ta jest rozpatrywana łącznie z odwołaniem głównym, a nie wcześniej oddzielnie.

W nadzwyczajnej procedurze odwoławczej strona może złożyć wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji (art. 152 i art. 159 Kpa). Wniosek ten składa się wraz z wnioskiem o wznowienie postępowania lub uchylenie decyzji albo później, w toku postępowania nadzwyczajnego.

4) Czy możliwe jest natychmiastowe wykonanie decyzji administracyjnej pomimo wniesienia odwołania od tej decyzji? Na jakich warunkach?

Jak wskazano powyżej, właściwy organ może nadać decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, co oznacza, że może ona zostać wykonana natychmiast, bez względu na wniesione odwołanie. Przesłanki nadania rygoru określa art. 108 Kpa: gdy jest to niezbędne dla ochrony zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, albo ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

5) Czy zaskarżenie decyzji administracyjnej do sądu ma skutek zawieszający?

Wniesienie skargi do sądu administracyjnego pierwszej instancji nie wstrzymuje automatycznie wykonania decyzji administracyjnej będącej przedmiotem skargi.

Jednakże po wniesieniu odwołania do organu drugiej instancji (a przed przekazaniem go do sądu administracyjnego) - organ ten może wstrzymać, z urzędu lub na wniosek skarżącego, wykonanie tej decyzji (art. 62 § 2 pkt 1 Kpa).

Również sąd administracyjny może wstrzymać wykonanie decyzji, na wniosek skarżącego, w przypadku, gdy zachodzi niebezpieczeństwo, że wykonanie decyzji może spowodować znaczną szkodę lub trudne do odwrócenia skutki. W takich przypadkach skarżący musi wykazać, że groźba ta jest prawdopodobna.

6) Czy sądy krajowe mogą wydać nakaz/zakaz sądowy (pod warunkiem wniesienia depozytu finansowego)? Czy przewidziano odrębny środek zaskarżenia od takiego nakazu/zakazu lub od postanowienia dotyczącego depozytu finansowego?

Tak, sąd administracyjny pierwszej instancji może wstrzymać wykonanie decyzji administracyjnej, na którą służy zażalenie - z urzędu lub na wniosek strony (art. 61 § 2 Ppsa). Na to postanowienie w przedmiocie tego środka zaskarżenia przysługuje odrębne zażalenie (art. 194 § 1 pkt 2 Ppsa).

Zgodnie z zasadami ogólnymi, wstrzymanie wykonania decyzji nie jest uzależnione od złożenia kaucji pieniężnej. Jednak w przypadku wniosku o wstrzymanie wykonania pozwolenia na budowę, sąd może uzależnić je od złożenia kaucji (art. 35a Prawa budowlanego). Wysokość tej kaucji nie jest określona ustawowo, jednakże art. 35a ust. 3 Prawa budowlanego. stanowi, że kaucja służy zaspokojeniu roszczeń inwestora, a więc można przyjąć, że może być wysoka. Na postanowienie sądu w sprawie kaucji przysługuje zażalenie.

1.7.3. Koszty – Pomoc prawna – Pomoc pro bono, inne mechanizmy pomocy finansowej

1) W jaki sposób można obliczyć koszty, jakie trzeba będzie ponieść z tytułu wszczęcia postępowania – koszty administracyjne, koszty sądowe, koszty wniesienia sprawy do sądu, wynagrodzenie biegłych, honoraria adwokackie, koszty wniesienia środka zaskarżenia itp.?

Oplaty administracyjne i sądowe:

Wniesienie odwołania do organu odwoławczego (i - jednocześnie postępowanie odwoławcze) jest wolne od opłat (zgodnie z załącznikiem, część I poz. 53, kolumna 4 do ustawy o opłacie skarbowej).[7]

Wysokość opłaty sądowej zależy od wartości przedmiotu sprawy, ale tylko w sprawach, w których wartość przedmiotu sprawy można zmierzyć (tj. gdy sprawa dotyczy zobowiązania pieniężnego, np. uiszczenia opłaty za korzystanie ze środowiska lub administracyjnej kary pieniężnej za nieprzestrzeżenie wymagań ochrony środowiska).

Uznaje się, że w sprawach z zakresu ochrony środowiska dotyczących typowych decyzji administracyjnych (takich jak pozwolenia na korzystanie ze środowiska, decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach itp.) wartość przedmiotowej sprawy nie jest możliwa do określenia. W takich przypadkach opłata sądowa jest ustalona na poziomie 200 PLN (obecnie ok. 44 EUR) dla sądu pierwszej instancji i 100 PLN (ok. 22 EUR) dla sądu drugiej instancji.

Wynagrodzenie prawnika:

Wynagrodzenie prawnika (adwokata, radcy prawnego) zależy w praktyce od umowy między prawnikiem a jego klientem. Dlatego koszty zastępstwa prawnego mogą się różnić w zależności od kancelarii, doświadczenia prawnika itp. W przybliżeniu może się to wahać od 150 do 600 PLN (33 do 135 EUR) za godzinę. Liczba godzin zależy od stopnia skomplikowania sprawy, liczby instancji odwoławczych itp.

Wynagrodzenie biegłych:

Jak wskazano wyżej, sądy administracyjne orzekają na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku administracyjnej procedury odwoławczej, a nowe dowody mogą dopuścić tylko w wyjątkowych przypadkach i tylko w formie dokumentów (art. 106 Ppsa). Ekspertyzy byłyby zatem zlecane przez strony postępowania głównie w toku postępowań przed organami administracyjnymi pierwszej lub drugiej instancji. Średni koszt ekspertyzy można oszacować na 7000 PLN (1540 EUR).

2) Koszt wydania nakazu/zakazu sądowego lub zastosowania środka tymczasowego – czy konieczne jest wniesienie depozytu?

Zgodnie z zasadami ogólnymi, wstrzymanie wykonania decyzji nie jest uzależnione od złożenia kaucji pieniężnej. Jednak w przypadku wniosku o wstrzymanie wykonania pozwolenia na budowę, sąd może uzależnić je od złożenia kaucji (art. 35a Prawa budowlanego). Wysokość tej kaucji nie jest określona ustawowo, jednakże art. 35a ust. 3 Prawa budowlanego. stanowi, że kaucja służy zaspokojeniu roszczeń inwestora, a więc można przyjąć, że może być wysoka. Na postanowienie sądu w sprawie kaucji przysługuje zażalenie.

3) Czy osoby fizyczne mogą skorzystać z pomocy prawnej?

Zarówno osoby fizyczne, jak i prawne (w tym organizacje pozarządowe), które nie są w stanie pokryć kosztów sądowych lub opłacić pełnomocnika, mogą zwrócić się do sądu administracyjnego o pomoc prawną (prawo pomocy - art. 243 - 263 Ppsa). Wniosek należy złożyć w sądzie wraz z dokumentami potwierdzającymi sytuację finansową wnioskodawcy. Nie ma określonego dochodu ani majątku, poniżej którego pomoc prawna jest przyznawana. Do uznania sądu należy ustalenie, czy pomoc prawna byłaby uzasadniona, czy też nie.

Pomoc obejmuje zwolnienie z opłat sądowych oraz koszty ustanowienia pełnomocnika, który będzie reprezentował daną osobę w sądzie. Pomoc może zostać cofnięta w przypadku ustania przyczyn, które legły u podstaw jej przyznania. Brak jest danych statystycznych dotyczących częstotliwości przyznawania lub odmowy pomocy przez sądy.

4) Czy z pomocy prawnej mogą skorzystać stowarzyszenia, osoby prawne, organizacje pozarządowe posiadające osobowość prawną lub jej nieposiadające? Jeżeli tak, w jaki sposób można wystąpić o przyznanie pomocy prawnej? Czy można uzyskać pomoc pro bono?

Zob. wyżej.

5) Czy przewidziano inne mechanizmy finansowe służące zapewnieniu pomocy finansowej?

Organizacje społeczne w tym ekologiczne mogą starać się o środki publiczne na realizowane przez siebie projekty. Finansowanie to może obejmować także koszty związane z postępowaniem sądowym (zazwyczaj organizacje muszą uwzględnić tego typu wydatki w budżecie projektu). Niektóre organizacje pozarządowe prowadzą również działalność doradczą na rzecz innych organizacji pozarządowych lub osób fizycznych, w tym pomoc w postępowaniach sądowych i mogą otrzymywać na ten cel środki publiczne.

6) Czy obowiązuje zasada „przegrywający płaci”? W jaki sposób sądy stosują tę zasadę i czy przewidziano od niej wyjątki?

W ramach **administracyjnego postępowania odwoławczego** każda ze stron pokrywa własne koszty, co oznacza, że strona przegrywająca nie odzyskuje poniesionych kosztów (organ odwoławczy nie rozstrzyga o kosztach).

Wniesienie odwołania do organu administracyjnego drugiej instancji jest bezpłatne.

Zgodnie z art. 200 Ppsa, organ administracji przegrywający sprawę, musi pokryć koszty poniesione przez skarżącego **przed sądem administracyjnym** pierwszej instancji. Koszty te obejmują:

opłaty sądowe,

koszty zastępstwa prawnego (koszty pełnomocnika), które są jednak ograniczone do górnej granicy określonej w przepisach szczególnych^[8]. W sprawach, w których nie ustalono wartości pieniężnej (a większość spraw z zakresu ochrony środowiska należy do tej kategorii)^[9], limit ten wynosi 480 PLN, czyli około 107 EUR (zazwyczaj nie są to rzeczywiste koszty poniesione przez stronę, ponieważ wynagrodzenie prawnika ustalone są na zasadach rynkowych i nie są regulowane przez prawo).

Organ administracji wygrywający sprawę nie ma prawa żądania zwrotu poniesionych kosztów. Pozostali uczestnicy postępowania sądowego (osoby, o których mowa w art. 33 Ppsa) ponoszą własne koszty, a strona przegrywająca nie jest zobowiązana do ich pokrycia.

Art. 203 i 204 Ppsa określają zasady rozdziału kosztów w postępowaniu przed sądem administracyjnym drugiej instancji (NSA). Koszty te obejmują opłatę sądową, a także koszty zastępstwa procesowego, ale tylko do górnej granicy 480 PLN (około 107 EUR).

Artykuł 203 Ppsa reguluje sytuację, w której NSA uwzględnił złożoną skargę kasacyjną. Zgodnie z tym przepisem:

w sprawach, w których sąd pierwszej instancji oddalił skargę, a sąd drugiej instancji uchylił wyrok sądu pierwszej instancji, organ, którego decyzja była przedmiotem postępowania przed sądem pierwszej instancji, musi pokryć koszty poniesione przez skarżącego,

w przypadku, gdy sąd pierwszej instancji uwzględnił skargę, a sąd drugiej instancji uchylił wyrok sądu pierwszej instancji, skarżący w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji musi pokryć koszty osoby/organu, które wniosły kasację.

Artykuł 204 Ppsa reguluje sytuację, w której sąd drugiej instancji oddalił kasację. Zgodnie z tym przepisem:

w sprawach, w których sąd pierwszej instancji oddalił skargę, a sąd drugiej instancji utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji - osoba, która wniosła kasację, musi pokryć koszty organu, którego decyzja była przedmiotem postępowania przed sądem pierwszej instancji,

w sprawach, w których sąd pierwszej instancji uwzględnił skargę, a sąd drugiej instancji utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji - osoba, która wniosła kasację, musi pokryć koszty skarżącego w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji.

Jeżeli jednak kasację wniosła organizacja pozarządowa działająca w interesie publicznym, sądy w praktyce raczej nie zasądzą od niej zwrotu kosztów na rzecz innej strony (tj. zwalniają ją z obowiązku uiszczenia kosztów).

7) Czy sąd może zwolnić z kosztów procesowych, należności, opłat za wytoczenie powództwa, podatku od kosztów itp.? Czy w tym zakresie występują jakiegokolwiek inne specyficzne uwarunkowania krajowe?

Jak wskazano powyżej, osoba, której przyznano "prawo pomocy" jest zwolniona z obowiązku uiszczenia opłaty sądowej.

1.7.4. Dostęp do informacji w kontekście dostępu do wymiaru sprawiedliwości – przepisy związane z dyrektywą 2003/4/WE

1) Gdzie można znaleźć przepisy krajowe w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska? Czy przewidziano również inne formy uporządkowanego rozpowszechniania informacji na ten temat?

W ramach przygotowywania niniejszego opracowania nie zidentyfikowano żadnych oficjalnych stron internetowych dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

2) W jaki sposób udziela się tego rodzaju informacji w toku różnych postępowań w sprawach dotyczących środowiska? Do kogo należy zwrócić się o przekazanie tego rodzaju informacji?

Każda decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego, w tym decyzja organu drugiej instancji, powinna zawierać informację o możliwości jej zaskarżenia.

Podczas rozpraw sądowych, w przypadku gdy strona nie jest reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, sąd ma obowiązek poinformować ją o przysługujących jej środkach odwoławczych (art. 140 § 1 Ppsa).

Zob. również punkt 4) poniżej.

3) Jakie obowiązują przepisy sektorowe (dyrektywa w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, dyrektywa dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli/dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych, przepisy dotyczące planów i programów itp.)?

Nie istnieją żadne specjalne przepisy sektorowe dotyczące informowania stron.

4) Czy przewidziano obowiązek udzielenia informacji dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości w decyzji administracyjnej i w orzeczeniu sądu?

Zarówno w decyzji administracyjnej, jak i w wyroku musi być zamieszczone pouczenie dotyczące przysługujących środków odwoławczych (art. 107 § 1 pkt 7 Kpa oraz art. 140 § 2 Ppsa).

5) Czy strony postępowania z innych państw mogą skorzystać z usług tłumaczenia? Jeżeli tak, na jakich warunkach?

W postępowaniu przed sądem administracyjnym cudzoziemiec może zwrócić się do sądu o przyznanie pomocy tłumacza (art. 5 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w zw. z art. 49 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych). W przypadku przyznania przez sąd pomocy tłumacza, jest ona dla strony bezpłatna (koszty ponosi Skarb Państwa).

1.8. Szczególne przepisy procesowe

1.8.1. Ocena oddziaływania na środowisko (OoŚ) – przepisy związane z dyrektywą 2003/35/WE

Przepisy krajowe transponujące **dyrektywę w sprawie oceny oddziaływania na środowisko** dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości

1) Przepisy w zakresie legitymacji procesowej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dotyczące preselekcji (warunki, ramy czasowe, zainteresowana społeczność)

Zgodnie z polskim prawem (ustawa o oś[10]) procedura oceny oddziaływania na środowisko, lub - w przypadku odstąpienia od przeprowadzenia oceny - procedura selekcji, kończy się odrębną decyzją – decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach (Polska ustanowiła specjalną „procedurę służącą osiągnięciu celów dyrektywy”, o której mowa w art. 2 ust. 2 dyrektywy EIA).

Stwierdzenie braku potrzeby oceny oddziaływania na środowisko

W przypadku odstąpienia od oceny w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stwierdza się, że procedura oceny nie jest potrzebna i przedstawia się uzasadnienie tego stwierdzenia.

Polskie prawo przewiduje możliwość zaskarżenia samej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w tym decyzji stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny. Możliwość ta jest zawsze przyznawana stronom postępowania.

Organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska mają jednak ograniczone możliwości zaskarżenia decyzji stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny. W takim przypadku nie mogą one skorzystać z przepisów przyznających im dostęp do wymiaru sprawiedliwości w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach kończących „pełną” procedurę oceny (tj. z art. 44 ustawy o oś).

Zamiast tego mogą jedynie próbować włączyć się do postępowania administracyjnego - a następnie zaskarżyć wydaną decyzję - na podstawie bardziej ogólnego art. 31 Kpa. Jak wyjaśniono powyżej, artykuł ten jest jednak mniej korzystny dla organizacji niż art. 44 ustawy o oś, ponieważ art. 31 Kpa przewiduje, że organ administracji publicznej musi ocenić, czy „interes społeczny wymaga” dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu, podczas gdy zgodnie z art. 44 ustawy o oś organ bada jedynie, czy organizacja ekologiczna spełnia wymogi formalne (jest zarejestrowana itp.), ale nie weryfikuje, czy udział takiej organizacji jest uzasadniony z punktu widzenia interesu publicznego. Pozbawienie organizacji prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 31 Kpa oznacza, że nie będą one również uprawnione do udziału w postępowaniu odwoławczym.

W każdym przypadku decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stwierdzająca brak potrzeby przeprowadzenia oceny może zostać zaskarżona do organu odwoławczego w terminie 14 dni od dnia doręczenia tej decyzji stronie (zob. pkt 1.7.1).

Stwierdzenie potrzeby oceny oddziaływania na środowisko

W przypadku stwierdzenia potrzeby oceny oddziaływania na środowisko właściwy organ wydaje odrębne postanowienie stwierdzające konieczność przeprowadzenia oceny i określające zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko (co oznacza, że postanowienie to obejmuje zarówno etap selekcji (screeningu), jak i ustalenia zakresu raportu (scopingu)).

Postanowienie to może być zaskarżone przez strony postępowania, jak również przez organizacje pozarządowe uczestniczące w postępowaniu. Odwołanie od postanowienia wnosi się w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia stronie.

2) Przepisy w zakresie legitymacji procesowej dotyczące ustalania zakresu (warunki, ramy czasowe, zainteresowana społeczność)

W przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, czyli zawsze wymagających pełnej oceny oddziaływania na środowisko (w polskim prawie są to wszystkie przedsięwzięcia wymienione w załączniku I do dyrektywy EIA oraz niektóre przedsięwzięcia objęte załącznikiem II do tej dyrektywy) w zasadzie nie wydaje się odrębnego postanowienia ustalającego zakres raportu. W przypadku tych przedsięwzięć postanowienie takie wydaje się jedynie na żądanie inwestora lub gdy przedsięwzięcie może oddziaływać transgranicznie.

W przypadku przedsięwzięć podlegających selekcji indywidualnej, postanowienie właściwego organu stwierdzające, że ocena jest wymagana, określa jednocześnie zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko (co oznacza, że postanowienie to obejmuje zarówno etap selekcji (screeningu), jak i ustalenia zakresu raportu (scopingu)).

Postanowienie to może być zaskarżone przez strony postępowania, jak również przez organizacje pozarządowe uczestniczące w postępowaniu. Odwołanie od postanowienia wnosi się w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia stronie.

3) Na których etapach społeczność może zaskarżyć decyzje administracyjne w sprawie projektów środowiskowych? Czy wyznaczono termin na zaskarżenie decyzji?

Jak wyjaśniono powyżej, zgodnie z polskim prawem decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest decyzją kończącą postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i ustalającą środowiskowe uwarunkowania wiążące dla decyzji udzielającej ostatecznego zezwolenia na realizację przedsięwzięcia (dla zezwolenia na inwestycję).

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach może być zaskarżona przez strony postępowania. Zgodnie z art. 74 ust. 3a ustawy o oś, status strony w postępowaniu w sprawie tej decyzji przysługuje inwestorowi oraz właścicielom nieruchomości znajdujących się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę (oraz osobom, którym przysługują inne niż własność prawa rzeczowe do takich nieruchomości)[11]. Przez obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie rozumie się:

przewidywany obszar, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar położony w odległości do 100 m od granic tego obszaru; działki, na których w wyniku realizacji, eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska, lub działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach może być zaskarżona również przez organizacje pozarządowe, które są dopuszczone do udziału w postępowaniu na prawach strony.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach może być zaskarżona do organu odwoławczego w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia stronie lub organizacji pozarządowej (zob. wyżej pkt 1.7.1). Decyzja organu odwoławczego może być zaskarżona do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia stronie lub organizacji pozarządowej. Wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego może być zaskarżony do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie wyroku wraz z pisemnym uzasadnieniem.

4) Czy dopuszcza się możliwość zaskarżenia ostatecznej decyzji o udzieleniu pozwolenia? Jeżeli tak, jakie warunki musi spełnić skarżący będący osobą fizyczną lub krajową albo zagraniczną organizacją pozarządową?

Możliwość zaskarżenia ostatecznego zezwolenia (tzw. decyzji następczej - następującej po decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) zależy od przepisów regulujących poszczególne rodzaje ostatecznych zezwoleń (pozwolenia na budowę, pozwolenia wodnoprawne, koncesje na wydobycie kopaliny itp.). Te przepisy szczególne mogą wprowadzać modyfikacje w stosunku do ogólnych zasad dotyczących kręgu stron postępowania, a przez to – kręgu osób uprawnionych do zaskarżenia decyzji; mogą także ograniczać prawa organizacji pozarządowych. Na temat szczegółów – zob. odpowiedź na pytanie 1.4.2).

5) Zakres sądowej procedury odwoławczej – badanie zgodności z prawem materialnym/procesowym. Czy sąd może podejmować działania z urzędu?

W skardze do sądu administracyjnego można podnosić zarówno kwestie proceduralne, jak i materialne.

Sąd administracyjny pierwszej instancji nie jest związany granicami skargi, co oznacza, że może dopatrzeć się innych wad zaskarżonej decyzji niż te, które przedstawił skarżący (w tym sensie może więc działać z urzędu). Naczelny Sąd Administracyjny jest co do zasady związany skargą kasacyjną z wyjątkiem niektórych poważnych błędów postępowania wymienionych w art. 183 § 2 Ppsa.

Na etapie postępowania sądowego możliwość przeprowadzania i rozpatrywania nowych dowodów jest ściśle ograniczona. Sąd administracyjny pierwszej instancji bada co do zasady zgodność z prawem działań lub zaniechań organu administracyjnego. Obejmuje to sprawdzenie, czy organ ten prawidłowo ustalił lub ocenił stan faktyczny sprawy. Oznacza to, że strony na tym etapie nie mogą wprowadzać nowych dowodów.

Weryfikacja przez sąd polega na zbadaniu postępowania organów administracji (obu instancji), w tym ustaleniu, czy organy te prawidłowo uwzględniły i oceniły dostępne w sprawie dowody, w tym dokumentację techniczną.

Zgodnie z art. 133 § 1 Ppsa, podstawą weryfikacji dokonywanej przez sąd administracyjny są dokumenty dostępne w aktach sprawy; sąd nie jest uprawniony do samodzielnego przeprowadzania postępowania dowodowego (główną rolą sądów administracyjnych nie jest prowadzenie postępowania dowodowego, lecz kontrola, czy postępowanie dowodowe zostało prawidłowo i wyczerpująco przeprowadzone przez organ administracji). Jedyny wyjątek od tej ogólnej zasady przewiduje art. 106 § 3 Ppsa, zgodnie z którym sąd może przeprowadzić dowód z dodatkowych dokumentów, ale tylko wtedy, gdy nie spowoduje to "nadmiernego" przedłużenia postępowania, co w praktyce oznacza, że nie będzie potrzeby odraczania rozprawy. Zgodnie z orzecznictwem dokument dopuszczony jako dowód przed wojewódzkim sądem administracyjnym na podstawie art. 106 § 3 Ppsa nie może "mieć charakteru opinii biegłych".

Sądy administracyjne, w przeciwieństwie do sądów cywilnych, nie mają kompetencji do powoływania biegłych sądowych.

W związku z tym, ocena kwestii merytorycznych podnoszonych przez strony jest ograniczona brakiem wiedzy naukowej (technicznej itp.) sędziów. W praktyce sądy administracyjne opierają się na ocenie dokonanej przez organy administracji, badając jedynie, czy organy te uwzględniły wszystkie dostępne dowody i czy udowodniły je w uzasadnieniu decyzji.

6) Na którym etapie można zaskarżać decyzje, działania lub zaniechania?

Zob. odpowiedzi na pytania 1.8.1) - 1.8.4) powyżej.

7) Czy ustanowiono wymóg wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowych procedur odwoławczych?

Tak, istnieje wymóg wyczerpania administracyjnej drogi odwoławczej przed wystąpieniem na drogę sądową.

Od zasady tej istnieje jeden wyjątek, a mianowicie gdy decyzję w pierwszej instancji wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze (organy, które nie mają nad sobą "wyższej instancji"). W takich przypadkach strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 Kpa). W takiej sytuacji strona może zrezygnować z prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i zamiast tego wnieść skargę bezpośrednio do sądu administracyjnego (art. 52 § 3 Ppsa).

8) Czy strona musi wziąć udział w czynnościach dokonywanych na etapie konsultacji publicznych postępowania administracyjnego – zgłosić uwagi, wziąć udział w wysłuchaniu itp. – aby przysługiwała jej legitymacja procesowa w postępowaniu przed sądami krajowymi (nie chodzi tu o wymóg, o którym mowa w pkt 12)?

Nie, nie ma wymogu aktywnego uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym.

9) Uczciwa, sprawiedliwa procedura – jak w prawie krajowym zapewnia się zgodność z tym wymogiem dyrektywy?

Pomimo braku odrębnego przepisu transponującego ten wymóg, należy uznać, że opisany w niniejszym opracowaniu system prawny - w tym przepisy dotyczące pomocy prawnej - zapewnia uczciwe i sprawiedliwe postępowanie odwoławcze.

Ponadto należy wskazać, że ani organ drugiej instancji, ani sąd administracyjny pierwszej instancji (Wojewódzki Sąd Administracyjny) nie są związane zakresem zaskarżenia i argumentacją przedstawioną przez powoda. W konsekwencji, w przypadku gdy skarżący z powodu braku wiedzy (prawnej lub innej) pominie istotną przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji, organ lub sąd i tak będzie działał w jego interesie.

10) W jaki sposób dokonano transpozycji pojęcia „bez zbędnej zwłoki” do ustawodawstwa krajowego?

Jak wyjaśniono wyżej w pkt 1.7.1) i 1.7.2), organ odwoławczy powinien wydać decyzję w ciągu miesiąca od otrzymania odwołania (art. 35 § 3 Kpa).

Odwołanie wnosi się jednak nie bezpośrednio do organu odwoławczego, lecz za pośrednictwem organu pierwszej instancji - który w terminie 7 dni od dnia otrzymania odwołania przekazuje je wraz z całą dokumentacją sprawy organowi odwoławczemu (art. 129 § 1 i art. 133 Kpa). Termin ten ma jednak charakter "instrukcyjny", co oznacza, że w praktyce może być on dłuższy, choć i tu organ musi uzasadnić przedłużenie terminu i poinformować o tym strony (zastosowanie ma art. 36 Kpa przedłużenie postępowania wymaga racjonalnego uzasadnienia i zawiadomienia stron; w przypadku nadmiernej przewlekłości postępowania lub bezczynności administracji strona może wnieść skargę do sądu administracyjnego). Nie ma terminu na wydanie wyroku przez sąd administracyjny w sprawach dotyczących decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

11) Czy przewidziano możliwość wydania nakazu/zakazu sądowego? Jeżeli tak, jakie wymogi proceduralne należy spełnić, aby móc skorzystać z takiego środka? Czy poza ogólnymi przepisami krajowymi przewidziano jakiegokolwiek przepisy szczególne mające zastosowanie do tego sektora?

Teoretycznie zasady dotyczące środków zabezpieczających (wstrzymania wykonania decyzji) opisane wyżej w punkcie 1.7.2. mają zastosowanie również do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W praktyce jednak sądy administracyjne odmawiają wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uzasadniając to faktem, że decyzje te nie dają jeszcze prawa do rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia (ponieważ inwestor musi uzyskać kolejną decyzję (decyzje)) - zob. wyrok NSA z dnia 6 lipca 2010 r., II OZ 658/10; wyrok NSA z dnia 14 października 2010 r., II OSK 2028/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 września 2010 r., II SA/Wr 433/10.

Jednocześnie na etapie wydawania niektórych decyzji następczych zarówno krąg stron, jak i możliwość udziału organizacji ekologicznych są ograniczone (zob. uwagi powyżej), a tym samym często nie ma nikogo, kto mógłby zaskarżyć kolejną decyzję (np. pozwolenie na budowę) i złożyć wniosek o wstrzymanie jej wykonania (poza inwestorem, który wszczął postępowanie, ale on z zasady nie jest zainteresowany zaskarżaniem pozytywnej decyzji, którą otrzymał). Kwestie te mają zostać zmienione w procedowanej obecnie nowelizacji ustawy ooŚ.

1.8.2. Dyrektywa dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (IPPC)/dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych (IED) – przepisy związane z dyrektywą 2003/35/WE

1) Przepisy krajowe transponujące dyrektywę w sprawie emisji przemysłowych dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości

Zob. odpowiedzi poniżej.

2) Przepisy dotyczące legitymacji procesowej – na których etapach można zaskarżać decyzje (jeżeli skarżący jest krajową albo zagraniczną organizacją pozarządową, obywatelem)? Czy można zaskarżyć ostateczną decyzję?

Pozwolenia zintegrowane wydane na podstawie przepisów transponujących dyrektywę IED mogą być kwestionowane przez strony postępowania oraz przez ekologiczne organizacje pozarządowe (w tym zagraniczne) korzystające z praw strony na podstawie art. 44 ustawy ooŚ (zob. odpowiedzi w pkt 1.4.1) i 1.4.2)).

Krąg stron postępowania w sprawie pozwoleń zintegrowanych jest jednak bardzo ograniczony przez art. 185 ust. 1 i 1a ustawy PoŚ. Zgodnie z art. 185 ust. 1 tej ustawy, status strony przysuguje jedynie prowadzącemu instalację objętą pozwoleniem oraz - w wyjątkowych przypadkach, tj. gdy wokół instalacji ma zostać utworzony tzw. obszar ograniczonego użytkowania - właścicielowi nieruchomości objętych obszarem ograniczonego użytkowania. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 kwietnia 2018 roku (II OSK 2743/17) stwierdził, że takie ograniczenie kręgu stron jest niezgodne z dyrektywą IED. Wyrok Sądu jest jednak wiążący tylko w odniesieniu do danej sprawy.

Zgodnie z art. 185 ust. 1a ustawy Poś, w przypadku gdy pozwolenie zintegrowane reguluje pobór wód lub odprowadzanie ścieków, stronami postępowania są również następujące podmioty: Wody Polskie - dla śródlądowych wód płynących i wód podziemnych; minister właściwy do spraw gospodarki morskiej - dla wód morza terytorialnego i morskich wód wewnętrznych.

3) Przepisy w zakresie legitymacji procesowej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dotyczące preselekcji (warunki, ramy czasowe, zainteresowana społeczność)

W Polsce postępowanie w sprawie pozwoleń zintegrowanych są odrębne od ocen oddziaływania na środowisko, nie występuje więc w nich etap selekcji (screeningu).

4) Przepisy w zakresie legitymacji procesowej dotyczące ustalania zakresu (warunki, ramy czasowe, zainteresowana społeczność)

W Polsce postępowanie w sprawie pozwoleń zintegrowanych są odrębne od ocen oddziaływania na środowisko, nie występuje więc w nich etap ustalania zakresu (scopingu).

5) Na których etapach społeczność może zaskarżyć decyzje administracyjne w sprawie projektów środowiskowych? Czy wyznaczono termin na zaskarżenie decyzji?

Decyzją taką w przepisach transponujących dyrektywę IED jest pozwolenie zintegrowane. Może ono zostać zaskarżone do organu odwoławczego w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia stronie lub organizacji pozarządowej. Decyzja organu drugiej instancji może być zaskarżona do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia tej decyzji stronie lub organizacji pozarządowej. Wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego może być zaskarżony do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia wyroku wraz z pisemnym uzasadnieniem.

6) Czy społeczność może zaskarżyć ostateczną decyzję o udzieleniu pozwolenia?

„Ostatecznym pozwoleniem” jest tutaj pozwolenie zintegrowane. Może ono zostać zakwestionowane zgodnie z zasadami opisanymi w punktach 1.8.2.2) i 1.8.2.5).

7) Zakres sądowej procedury odwoławczej – badanie zgodności z prawem materialnym/procesowym. Czy sąd może podejmować działania z urzędu? Czy można zaskarżyć decyzje, działania lub zaniechania?

W skardze do sądu administracyjnego skarżący może podnosić zarówno kwestie proceduralne, jak i materialne.

Sąd administracyjny pierwszej instancji nie jest związany granicami skargi, co oznacza, że może dopatrzeć się innych wad zaskarżonej decyzji niż te, które przedstawił skarżący (w tym sensie może więc działać z urzędu). Naczelny Sąd Administracyjny jest co do zasady związany skargą z wyjątkiem niektórych poważnych błędów postępowania wymienionych w art. 183 § 2 Ppsa.

Na etapie postępowania sądowego możliwość przeprowadzania i badania nowych dowodów jest jednak ściśle ograniczona. Sąd administracyjny pierwszej instancji bada co do zasady legalność działań lub zaniechań organu administracyjnego, co obejmuje sprawdzenie, czy organ prawidłowo ustalił lub ocenił stan faktyczny sprawy. Weryfikacja przez sąd polega na zbadaniu postępowania organów administracyjnych (obu instancji), w tym ustaleniu, czy organy te prawidłowo uwzględniły i oceniły dostępne w sprawie dowody, w tym dokumentację techniczną.

Zgodnie z art. 133 § 1 Ppsa weryfikacja dokonywana przez sąd administracyjny odbywa się na podstawie dokumentów dostępnych w aktach sprawy; sąd nie ma uprawnień do samodzielnego prowadzenia postępowania dowodowego. Jedyny wyjątek od tej ogólnej zasady przewiduje art. 106 § 3 Ppsa, zgodnie z którym sąd może przeprowadzić dowód z dodatkowych dokumentów, ale tylko wtedy, gdy nie spowoduje to "nadmiernego" przedłużenia postępowania, co oznacza, że nie będzie potrzeby odroczenia rozprawy.

Sądy administracyjne, w przeciwieństwie do sądów cywilnych, nie mają kompetencji do powoływania biegłych sądowych.

W związku z tym, ocena kwestii merytorycznych podnoszonych przez strony jest ograniczona brakiem wiedzy naukowej (technicznej itp.) sędziów. W praktyce sądy administracyjne opierają się na ocenie dokonanej przez organy administracji, badając jedynie, czy organy te uwzględniły wszystkie dostępne dowody i czy udowodniły je w uzasadnieniu decyzji.

8) Na którym etapie jest to możliwe?

Odwołanie od pozwolenia zintegrowanego wydanego na podstawie przepisów transponujących dyrektywę IED można wnieść po ich wydaniu przez właściwy organ, w terminie 14 dni od dnia doręczenia pozwolenia.

9) Czy ustanowiono wymóg wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowych procedur odwoławczych?

Tak, istnieje wymóg wyczerpania administracyjnej drogi odwoławczej przed wystąpieniem na drogę sądową.

10) Czy strona musi wziąć udział w czynnościach dokonywanych na etapie konsultacji publicznych postępowania administracyjnego – zgłosić uwagi, wziąć udział w wysłuchaniu itp. – aby przysługiwała jej legitymacja procesowa w postępowaniu przed sądami krajowymi?

Nie, nie ma wymogu aktywnego uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym.

11) Uczciwa, sprawiedliwa procedura – jak w prawie krajowym zapewnia się zgodność z tym wymogiem dyrektywy?

Pomimo braku odrębnego przepisu transponującego ten wymóg, należy uznać, że opisany w niniejszym opracowaniu system prawny - w tym przepisy dotyczące pomocy prawnej - zapewnia uczciwe i sprawiedliwe postępowanie odwoławcze.

12) W jaki sposób dokonano transpozycji pojęcia „bez zbędnej zwłoki” do ustawodawstwa krajowego?

Jak wyjaśniono wyżej w pkt 1.7.1) i 1.7.2), organ odwoławczy powinien wydać decyzję w ciągu miesiąca od otrzymania odwołania (art. 35 § 3 Kpa). Odwołanie wnosi się jednak nie bezpośrednio do organu odwoławczego, lecz za pośrednictwem organu pierwszej instancji - który w terminie 7 dni od dnia otrzymania odwołania przekazuje je wraz z całą dokumentacją sprawy organowi odwoławczemu (art. 129 § 1 i art. 133 Kpa). Termin ten ma jednak charakter "instrukcyjny", co oznacza, że w praktyce może być on dłuższy, choć i tu organ musi uzasadnić przedłużenie terminu i poinformować o tym strony (zastosowanie ma art. 36 Kpa przedłużenie postępowania wymaga racjonalnego uzasadnienia i zawiadomienia stron; w przypadku nadmiernej przewlekłości postępowania lub bezczynności administracji strona może wnieść skargę do sądu administracyjnego). Nie ma terminu na wydanie wyroku przez sąd administracyjny w sprawach dotyczących pozwoleń zintegrowanych.

13) Czy przewidziano możliwość wydania nakazu/zakazu sądowego? Jeżeli tak, jakie wymogi proceduralne należy spełnić, aby móc skorzystać z takiego środka? Czy poza ogólnymi przepisami krajowymi przewidziano jakiegokolwiek przepisy szczególne mające zastosowanie do tego sektora?

Zasady dotyczące środków zabezpieczających (wstrzymania wykonania decyzji) opisane wyżej w punkcie 1.7.2. mają zastosowanie również do pozwoleń zintegrowanych.

14) Czy informacje na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości są przekazywane opinii publicznej w uporządkowany i przystępny sposób?

Zarówno w decyzji administracyjnej, jak i w wyroku musi być zamieszczone pouczenie dotyczące przysługujących środków odwoławczych (art. 107 § 1 pkt 7 Kpa oraz art. 140 § 2 Ppsa).

1.8.3. Odpowiedzialność za środowisko^[12]

Przepisy krajowe zapewniające stosowanie art. 12 i 13 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko

1) Jakie wymogi muszą spełnić osoby fizyczne lub prawne (w tym organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska), aby skorzystać z procedury odwoławczej służącej zaskarżeniu decyzji dotyczącej remediacji środowiska podjętej przez właściwy organ do sądu lub do innej niezależnej i bezstronnej instytucji zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko (ELD)?

Zgodnie z polskim prawem każdy ma prawo do "żądania podjęcia działań", o którym mowa w art. 12 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, a w przypadku, gdy organ odmówi podjęcia działań (uznając żądanie za nieuzasadnione), każda osoba, do której skierowano taką odmowę może ją zaskarżyć do organu drugiej instancji, a następnie do sądu (art. 24 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie).

[13]

Natomiast w przypadku, gdy organ wydał decyzję w sprawie środków zaradczych lub zapobiegawczych, prawo do zaskarżenia tej decyzji przysługuje wyłącznie organizacji ekologicznej, która złożyła wniosek o podjęcie działań, a nie innym osobom, które taki złożyły wniosek. Poza organizacjami ekologicznymi odwołanie od takiej decyzji może złożyć jej adresat oraz właściciel gruntu, na którym wystąpiła szkoda, i na którym mają być podjęte działania (są oni uważani za strony postępowania).

2) W jakim terminie należy wnieść środek zaskarżenia?

Termin na zaskarżenie decyzji w sprawie środków zaradczych / zapobiegawczych do organu administracyjnego drugiej instancji wynosi 14 dni od daty doręczenia decyzji (jest to normalny termin obowiązujący dla wszystkich decyzji administracyjnych).

Ostateczną decyzję organu drugiej instancji można zaskarżyć do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

3) Czy ustanowiono wymogi dotyczące przekazywania uwag towarzyszących żądaniu podjęcia działań przedkładanemu zgodnie z art. 12 ust. 2 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, a jeżeli tak – jakie?

Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, zgłoszenie o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku (bo taką nazwę nosi w prawie polskim żądanie podjęcia działań):

imię i nazwisko albo nazwę podmiotu zgłaszającego bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku, jego adres zamieszkania albo adres siedziby;

wskazanie miejsca bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, w miarę możliwości poprzez podanie adresu lub numeru działki ewidencyjnej, na której stwierdzono ich wystąpienie;

informacje na temat czasu wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, w miarę możliwości poprzez wskazanie daty ich wystąpienia;

opis stwierdzonej sytuacji wskazującej na występowanie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, w tym w miarę możliwości, określenie ich rodzaju.

Zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, zgłoszenie powinno, w miarę możliwości, zawierać dokumentację potwierdzającą wystąpienie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku i wskazanie odpowiedzialnego podmiotu korzystającego ze środowiska, a w przypadku zgłoszenia dotyczącego szkody w powierzchni ziemi - nazwy substancji powodujących ryzyko oraz wyniki badań zanieczyszczenia gleby i ziemi tymi substancjami, wykonanych przez laboratorium.

4) Czy przyjęto szczególne wymogi odnoszące się do „wiarygodności” informacji dotyczących wyrządzenia szkód środowisku naturalnemu, a jeżeli tak – jakie?

Nie ma szczególnych regulacji co do sposobu i zakresu uprawdopodobnienia zaistnienia szkody, ale wspomniany art. 24 ust. 4 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie nakazuje udowodnić szkodę lub zagrożenie "w miarę możliwości".

5) Czy przewidziano określony tryb i termin powiadomienia uprawnionych osób fizycznych lub prawnych (w tym uprawnionych organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska) przez właściwe organy o wydaniu decyzji? Jeżeli tak, to jaki?

Zgodnie z Kpa, każda decyzja administracyjna musi być doręczona stronom postępowania oraz podmiotom występującym na prawach strony. Kpa nie określa terminu doręczenia, ale powszechnie przyjmuje się, że powinno to nastąpić w możliwie najkrótszym czasie.

Co do zasady decyzję doręcza się pocztą (lub - jeśli strony sobie tego życzą - drogą elektroniczną). Jednak w przypadku decyzji dotyczących spraw z zakresu odpowiedzialności za środowisko (tj. wydawanych na podstawie ustawy o szkodach w środowisku), gdy stron postępowania jest więcej niż 20, "doręczenie" decyzji ma formę publicznego ogłoszenia (art. 20a ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie i art. 49-49a Kpa). Publiczne obwieszczenie umieszcza się w Internecie (na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej organu) oraz na tablicach ogłoszeń i w innych miejscach powszechnie wykorzystywanych do ogłoszeń w miejscowościach, w których mieszkają strony postępowania. Publiczne obwieszczenie nie zawiera samej decyzji, informuje natomiast o wydaniu decyzji i podaje informacje, gdzie strony mogą się z nią zapoznać.

6) Czy państwa członkowskie dopuszczają możliwość przedłużenia uprawnienia do wystąpienia z żądaniem podjęcia działań przez właściwe organy w związku z możliwością wyrządzenia szkód w środowisku w przypadkach bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód?

Tak.

7) Które organy są właściwymi organami wyznaczonymi przez państwo członkowskie?

Głównym organem właściwym w sprawach szkód w środowisku i zagrożeń tymi szkodami jest regionalny dyrektor ochrony środowiska (organ administracji rządowej). Jest 16 regionalnych dyrektorów - po jednym w każdym województwie. Jedynie w przypadku szkód/zagrożeń spowodowanych przez GMO organem właściwym jest Minister Klimatu i Środowiska.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest organem odwoławczym od decyzji dla regionalnych dyrektorów ochrony środowiska oraz dla prowadzenia krajowego rejestru szkód w środowisku i zagrożeń szkodami w środowisku.

8) Czy w danym państwie członkowskim ustanowiono wymóg wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z prawnej procedury sądowej?

Co do zasady - tak.

Od zasady konieczności wniesienia skargi do organu odwoławczego jest jeden wyjątek, a mianowicie gdy decyzję w pierwszej instancji wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze (organy, które nie mają nad sobą "wyższej instancji"). W takich przypadkach strona niezadowolona z decyzji może zamierzać się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 Kpa). W takiej sytuacji strona może zrezygnować z prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i zamiast tego wnieść skargę bezpośrednio do sądu administracyjnego (art. 52 § 3 Ppsa).

1.8.4. Przepisy dotyczące aspektów transgranicznych w postępowaniach w sprawach dotyczących środowiska

1) Czy przyjęto przepisy regulujące udział innych państw w postępowaniach? Na którym etapie postępowania można zaskarżyć decyzje dotyczące środowiska?

Procedura transgraniczna wymagana zgodnie z przepisami transponującymi dyrektywę EIA (i Konwencję z Espoo) lub dyrektywę IED jest procedurą międzyrządową. Procedura ta powinna być prowadzona w ramach postępowania dotyczącego odpowiednio decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub pozwolenia zintegrowanego. Sama ta procedura nie jest instrumentem przysługującym dostęp do wymiaru sprawiedliwości zagranicznemu społeczeństwu, ale może pomóc w identyfikacji zainteresowanej społeczności w państwie narażonym na oddziaływanie oraz w informowaniu społeczeństwa o wydanej decyzji - ponieważ zaangażowane są wówczas władze państwa narażonego.

Zasady przyznawania legitymacji procesowej osobom zagranicznym (osobom fizycznym i organizacjom pozarządowym) zostaną wyjaśnione poniżej.

Problemem jest jednak to, że mogą one nie otrzymać właściwej informacji o decyzji. Problem ten dotyczy w szczególności decyzji wydawanych na podstawie przepisów transponujących dyrektywę

w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Mimo tego, że istnieje obowiązek informowania państwa dotkniętego szkodą o tej szkodzie, to nie istnieje procedura podobna do tej regulowanej konwencją z Espoo, w której mogłoby uczestniczyć społeczeństwo państwa dotkniętego szkodą.

2) Czy zdefiniowano pojęcie zainteresowanej społeczności?

Polskie prawo nie posługuje się pojęciem „zainteresowanej społeczności” na określenie osób uprawnionych do wyrażania swoich uwag i opinii w trakcie procedury udziału społeczeństwa (w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko lub przy wydawaniu pozwoleń zintegrowanych), gdyż taka możliwość przysługuje każdej osobie.

Zakres pojęcia "zainteresowanej społeczności mającej wystarczający interes", czyli osób posiadających legitymację do zaskarżania decyzji, został opisany poniżej w pytaniach 3) i 4).

3) Czy organizacje pozarządowe z państwa dotkniętego szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu mają legitymację procesową? W jakim terminie i do jakiego sądu takie organizacje powinny wnieść środki zaskarżenia? Z jakiej pomocy w postępowaniu mogą one skorzystać (pomoc prawna, wniosek o wydanie nakazu/zakazu sądowego, środki tymczasowe, pomoc pro bono)?

Administracyjna procedura odwoławcza

Kpa nie zawiera szczególnych przepisów dotyczących cudzoziemców (tj. osób fizycznych mieszkających zagranicą lub osób prawnych, w tym organizacji pozarządowych mających siedzibę zagranicą), ale też ich nie wyklucza. Oznacza to, że nie ma przeszkód prawnych, aby osoby te korzystały z tych samych praw, co osoby mieszkające lub mające siedzibę w Polsce, o ile spełniają te same warunki, co polscy obywatele lub organizacje pozarządowe. W związku z tym, będą miały do nich zastosowanie te same ograniczenia. Jeśli chodzi o organizacje pozarządowe, należy przyjąć, że władze publiczne i sądy będą sprawdzać, czy są one zarejestrowane w swoich krajach (tzn. czy nie są to grupy nieformalne). Organizacje powinny zatem przedstawić dowód rejestracji (wpisania do odpowiednich rejestrów) ze swoich krajów.

Procedura sądownoadministracyjna

Artykuł 300 Ppsa odsyła do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (Kpc) dotyczących udziału osób zagranicznych. Zgodnie z art. 1117 § 1 i 2 Kpc zdolność osób zagranicznych do udziału w postępowaniu cywilnym (zdolność procesową) ocenia się według ich prawa krajowego. Oznacza to, że w przypadku, gdy dana organizacja pozarządowa ma prawo do udziału w postępowaniu we własnym kraju, korzysta z tego prawa również przed sądami polskimi.

Zgodnie z art. 299 Ppsa osoby zagraniczne uczestniczące w postępowaniu, zamieszkałe lub mające siedzibę za granicą oraz spoza państw Unii Europejskiej, Szwajcarii lub EFTA, są obowiązane wskazać w Polsce osobę uprawnioną do odbioru korespondencji z sądu.

Zagraniczne organizacje pozarządowe spełniające warunki legitymacji procesowej mają prawo do takiej samej pomocy procesowej, jaka przysługuje polskim organizacjom pozarządowym (nie ma ku temu przeszkód prawnych). Nie ma jednak praktyki w tym zakresie (nie zidentyfikowano przypadków ubiegania się zagranicznych organizacji pozarządowych o tego rodzaju pomoc), nie sposób więc powiedzieć, jak sytuacja wyglądałaby w praktyce.

4) Czy osoby fizyczne z państwa dotkniętego szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu mają legitymację procesową? Z jakiej pomocy w postępowaniu mogą one skorzystać (pomoc prawna, wniosek o zastosowanie środka zabezpieczającego, środki tymczasowe, pomoc pro bono)?

Podstawowym warunkiem uznania danej osoby za stronę postępowania, a tym samym do przyznania jej prawa do zaskarżenia decyzji, jest posiadanie interesu prawnego w sprawie, np. własność nieruchomości, na którą ma wpływ działalność objęta decyzją. Pojęcie interesu prawnego zostało opisane w punkcie 4.1.3). Również ograniczenia dotyczące kręgu stron opisane w punkcie 1.4.2) i 1.8 mają zastosowanie do zagranicznych osób fizycznych.

Problem z dostępem do wymiaru sprawiedliwości osób zagranicznych polega na tym, że w Polsce nie ma praktyki identyfikowania stron zagranicy ani informowania ich o postępowaniu (patrz odpowiedź na pytanie 5) poniżej).

Administracyjna procedura odwoławcza

Kpa nie zawiera szczególnych przepisów dotyczących cudzoziemców (tj. osób fizycznych mieszkających zagranicą lub osób prawnych, w tym organizacji pozarządowych mających siedzibę zagranicą), ale też ich nie wyklucza. Oznacza to, że nie ma przeszkód prawnych, aby osoby te korzystały z tych samych praw, co osoby mieszkające lub mające siedzibę w Polsce, o ile spełniają te same warunki, co polscy obywatele lub organizacje pozarządowe. W związku z tym, będą miały do nich zastosowanie te same ograniczenia.

Procedura sądownoadministracyjna

Artykuł 300 Ppsa odsyła do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (Kpc) dotyczących udziału osób zagranicznych. Zgodnie z art. 1117 § 1 i 2 Kpc zdolność osób zagranicznych do udziału w postępowaniu cywilnym (zdolność procesową) ocenia się według ich prawa krajowego. Oznacza to, że w przypadku, gdy dana osoba ma prawo do udziału w postępowaniu we własnym kraju, korzysta z tego prawa również przed sądami polskimi.

Zgodnie z art. 299 Ppsa osoby zagraniczne uczestniczące w postępowaniu, zamieszkałe lub mające siedzibę za granicą oraz spoza państw Unii Europejskiej, Szwajcarii lub EFTA, są obowiązane wskazać w Polsce osobę uprawnioną do odbioru korespondencji z sądu.

Osoby zagraniczne spełniające warunki legitymacji procesowej mają prawo do takiej samej pomocy procesowej, jaka przysługuje osobom zamieszkałym w Polsce (nie ma ku temu przeszkód prawnych). Nie ma jednak praktyki w tym zakresie (nie zidentyfikowano przypadków ubiegania się przez cudzoziemców o tego rodzaju pomoc), nie sposób więc powiedzieć, jak sytuacja wyglądałaby w praktyce.

5) Na którym etapie przekazuje się stosowne informacje zainteresowanej społeczności (uwzględniając strony, o których mowa powyżej)?

W przypadku przeprowadzenia procedury transgranicznej na podstawie konwencji z Espoo, właściwe władze kraju państwa narażonego otrzymują przetłumaczoną decyzję wydaną przez władze polskie. Do decyzji dołączona jest informacja o dostępnych środkach odwoławczych. Zazwyczaj władze obcego państwa biorą na siebie obowiązek poinformowania własnego społeczeństwa o wydanej decyzji oraz o możliwości zapoznania się z nią.

W przypadku, gdy nie jest prowadzona transgraniczna procedura Espoo, obce społeczeństwo nie jest ani identyfikowane, ani informowane przez polskie władze.

6) Jakie ramy czasowe przewidziano na zaangażowanie społeczności, uwzględniając dostęp do wymiaru sprawiedliwości?

Nie ma w tym zakresie szczególnych regulacji. Przyjmuje się, że terminy do wniesienia odwołania przez uprawnionych cudzoziemców liczone są analogicznie do terminów przewidzianych dla polskiego kręgu odbiorców.

7) W jaki sposób stronom przekazuje się informacje na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości?

Zob. wyżej odpowiedź na pytanie 5).

8) Czy strony postępowania z innych państw mogą skorzystać z usług tłumaczenia? Jeżeli tak, na jakich warunkach?

Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowe prowadzone są w języku polskim.

Postępowanie przed organem odwoławczym odbywa się głównie w formie pisemnej. Strona zagraniczna (cudzoziemiec) jest wówczas odpowiedzialna za przygotowanie w języku polskim odwołania, wniosków itp.

W postępowaniu przed sądem administracyjnym cudzoziemiec może zwrócić się do sądu o przyznanie pomocy tłumacza (art. 5 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w zw. z art. 49 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych). W przypadku przyznania przez sąd pomocy tłumacza, jest ona dla strony bezpłatna (koszty ponosi Skarb Państwa).

9) Czy obowiązują jakiegokolwiek przepisy w tym zakresie?

Nie.

[1] Zob. dane dostępne na stronie: <http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php>

[2] Od zasady konieczności wniesienia odwołania do organu administracji drugiej instancji jest jeden wyjątek, a mianowicie gdy decyzję w pierwszej instancji wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze (organy, które nie mają nad sobą "wyższej instancji"). W takich przypadkach strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 Kpa). W takiej sytuacji strona może zrezygnować z prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i zamiast tego wnieść skargę bezpośrednio do sądu administracyjnego (art. 52 § 3 Ppsa).

[3] Postępowanie przed sądem administracyjnym jest jednak odrębne od postępowania administracyjnego – nie jest ono kolejnym etapem postępowania administracyjnego.

[4] Od zasady tej istnieją pewne wyjątki – wskazane w art. 175 § 2, Art. 175 § 2ai Art. 175 § 3 Ppsa. Najważniejszym z nich jest sytuacja, w której skargę kasacyjną wnosi Rzecznik Praw Obywatelskich.

[5] Dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe; decyzja została wydana w wyniku przestępstwa; decyzja została wydana przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu; strona nie brała udziału w postępowaniu bez swojej winy; ujawniły się nowe fakty lub nowe dowody istotne dla sprawy lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanie organowi, który wydał decyzję; decyzja została wydana bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu; zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd w innym trybie niż ocena przyjęta przy wydawaniu decyzji; decyzja została wydana na podstawie innej decyzji lub orzeczenia sądu, które następnie zostały uchylone lub zmienione.

[6] Decyzja: wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości; wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa; dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco; została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie; była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały; w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą; zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

[7] Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2142 i 2236 oraz z 2023 r. poz. 412 i 919)

[8] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1964 i 2208) oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1935).

[9] Na przykład skargi na pozwolenia emisyjne, decyzje o środowiskowe uwarunkowaniach lub inne decyzje pozwalające na korzystanie ze środowiska są uznawane za przypadki, w których nie ustala się wartości przedmiotu sporu. Wartość pieniężną można przypisać skargom na decyzje nakładające opłaty lub grzywny środowiskowe, ale w takich przypadkach legitymację procesową ma tylko przedsiębiorstwo lub inny podmiot zobowiązany do uiszczenia opłat lub grzywien (obywatele lub organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska nie mają tu legitymacji procesowej).

[10] Obecnie procedowana jest ustawa o zmianie ustawy ooś, która ma zmienić niektóre przepisy dotyczące dostępu do sądu w sprawach przedsięwzięć wymagających oceny oddziaływania na środowisko. W momencie ukończenia niniejszego opracowania (styczeń 2021) ostateczna wersja tej ustawy zmieniającej nie jest jeszcze znany.

[11] Chodzi o następujące prawa rzeczowe: użytkowanie wieczyste, służebności, użytkowanie, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, hipoteka.

[12] Zob. również sprawa C-529/15.

[13] Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2020 r. poz. 2187).

Ostatnia aktualizacja: 12/12/2023

Za wersję tej strony w języku danego kraju odpowiada właściwe państwo członkowskie. Tłumaczenie zostało wykonane przez służby Komisji Europejskiej. Jeżeli właściwy organ krajowy wprowadził jakieś zmiany w wersji oryginalnej, mogły one jeszcze nie zostać uwzględnione w tłumaczeniu. Komisja Europejska nie przyjmuje żadnej odpowiedzialności w odniesieniu do danych lub informacji, które niniejszy dokument zawiera, lub do których się odnosi. Informacje na temat przepisów dotyczących praw autorskich, które obowiązują w państwie członkowskim odpowiedzialnym za niniejszą stronę, znajdują się w informacji prawnej.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości wykraczający poza zakres EIA, IPPC/IED, dyrektywy w sprawie dostępu do informacji oraz ELD

1.1. Decyzje, działania lub zaniechania dotyczące określonej działalności wchodzącej w zakres unijnego prawa ochrony środowiska, ale wykraczającej poza zakres dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych^[1]

1) Jakiekrajowe przepisy ustawowe regulują kwestie związane z legitymacją procesową osób fizycznych i organizacji pozarządowych, które wnoszą a) odwołanie administracyjne oraz b) środek zaskarżenia przed sąd krajowy w odniesieniu do procedur, w ramach których wydano decyzję, podjęto działanie lub dopuszczono się zaniechania (w szczególności jakie warunki należy spełnić i w jakim terminie należy wnieść środek zaskarżenia)? Jak skuteczny jest dostęp do sądów krajowych w świetle orzecznictwa TSUE i wszelkiego powiązanego orzecznictwa krajowego?

Jak wyjaśniono w pkt 1.4.1) i 1.4.3) powyżej, zgodnie z prawem polskim, indywidualne decyzje administracyjne, w tym te dotyczące ochrony środowiska mogą być zaskarżane przez: (a) osoby fizyczne i prawne, które są uważane za strony postępowania administracyjnego, (b) podmioty (takie jak organizacje pozarządowe, prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich), które uczestniczą w postępowaniu na prawach strony.

(a) Zgodnie z art. 28 Kpa stroną jest "osoba, której interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo która żąda czynności organu ze względu na ten interes prawny lub obowiązek". Definicja strony postępowania administracyjnego staje się zatem kluczowa dla zrozumienia, kto może kwestionować decyzje administracji.

Dlatego też, zgodnie z ogólnymi zasadami przewidzianymi przez Kpa, legitymacja procesowa przysługuje tym osobom (zarówno fizycznym, jak i prawnym), które mają interes prawny (obejmujący również obowiązki administracyjne). Osoba ma interes prawny w sprawie, gdy interes ten jest chroniony przez jakikolwiek przepis prawa (administracyjnego, cywilnego lub innego). Na przykład, gdy decyzja administracyjna może dotyczyć czyjejś własności (np. w przypadku budowy nowego obiektu może dotyczyć właścicieli sąsiednich nieruchomości). Osoba, która złożyła wniosek o wydanie decyzji administracyjnej zaskarżonej następnie do sądu administracyjnego lub osoba, do której decyzja została skierowana, ma zawsze interes prawny w sprawie, a więc posiada legitymację procesową.

Ponieważ postępowanie przed sądami administracyjnymi w przypadku indywidualnych decyzji administracyjnych jest następstwem postępowania przed organem drugiej instancji, krąg osób uprawnionych do wniesienia skargi do sądu pierwszej instancji wyznacza administracyjna faza postępowania. Jednakże skargę może wnieść również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, ale której interesu prawnego dotyczy to postępowanie (art. 50 ust. 1 Ppsa).

(b) W postępowaniach niewymagających udziału społeczeństwa, pozarządowe organizacje ekologiczne mogą ubiegać się o dopuszczenie do postępowania na prawach strony. Podstawą prawną do tego jest art. 31 Kpa, zgodnie z którym organizacjom społecznym przysługuje legitymacja procesowa w sprawach dotyczących indywidualnych decyzji administracyjnych, jeżeli reprezentują one interes publiczny. Organizacja może brać udział w postępowaniu na prawach strony, co oznacza, że przysługują jej takie same prawa jak stronie postępowania, w tym prawo do wniesienia odwołania. Aby zostać dopuszczoną do udziału w postępowaniu, organizacja musi złożyć odpowiedni wniosek. W tym przypadku organizacja pozarządowa musi udowodnić, że:

jest zarejestrowana w krajowym rejestrze sądowym (KRS) lub w rejestrze prowadzonym przez starostę (grupy nieformalne nie mają legitymacji procesowej); jej udział w postępowaniu jest uzasadniony celami określonymi w statucie organizacji (inaczej mówiąc, jeśli przedmiot sprawy jest zgodny z celami organizacji);

jej udział w postępowaniu jest uzasadniony interesem publicznym.

Organ administracji publicznej dokonuje oceny wniosku organizacji i decyduje, czy uznaje go za zasadny. Ocena nie ogranicza się do sprawdzenia wymogów formalnych, ale dotyczy także merytorycznego uzasadnienia (potrzeby) udziału organizacji w danej sprawie (inaczej mówiąc: organ ocenia, czy z punktu widzenia „interesu publicznego” celowe jest dopuszczenie organizacji do udziału w postępowaniu). Odmowa może zostać zaskarżona przez organizację społeczną do organu odwoławczego, a następnie do sądu administracyjnego.

Organizacja, która brała udział w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 31 Kpa, ma legitymację czynną także przed sądami administracyjnymi.

Organizacja pozarządowa, która nie brała udziału w poprzednim postępowaniu administracyjnym, nie jest uprawniona do zaskarżenia decyzji organu drugiej instancji, tj. nie ma prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 50 § 1 Ppsa).

Jeżeli jednak postępowanie sądownoadministracyjne, wszczęte przez inną stronę, dotyczy zakresu działania organizacji pozarządowej, sąd może przyznać organizacji prawo udziału w postępowaniu na jej wniosek; odmowa sądu może być zaskarżona do NSA (art. 33 § 2 Ppsa). Zgodnie z orzecnictwem, sąd również musi ocenić, czy za udziałem organizacji pozarządowej przemawia interes publiczny.

Zasady opisane powyżej mogą być modyfikowane przez przepisy dotyczące poszczególnych decyzji:

Artykuł 185 ust. 1 ustawy PoS ogranicza krąg stron w postępowaniu w sprawie pozwoleń na emisję gazów do powietrza oraz pozwoleń na wytwarzanie odpadów do prowadzącego instalację objętą pozwoleniem. Tylko w bardzo wyjątkowych przypadkach - gdy wokół instalacji ma zostać utworzony tzw. obszar ograniczonego użytkowania - za stronę postępowania uznaje się również niektórych sąsiadów.

Art. 401 ust. 1 Prawa wodnego określa, że stronami postępowania w sprawie decyzji zezwalających na korzystanie z wód (m.in. pozwoleń wodnoprawnych), a tym samym uprawnionymi do zaskarżania tych decyzji, są: projektant przedsięwzięcia oraz osoby, na które będzie oddziaływać zamierzone korzystanie z wód lub podmioty znajdujące się w zasięgu oddziaływania planowanych urządzeń wodnych. Art. 402 Prawa wodnego wyłącza udział organizacji pozarządowych w tych postępowaniach i ich prawo do zaskarżenia wydanych decyzji.

Art. 41 Prawa geologicznego i górniczego określa, że stronami postępowania w sprawie koncesji na wydobywanie kopaliny są wyłącznie właściciele nieruchomości, na których ma być wykonywana działalność górnicza.

Art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego określa, że stronami postępowania w sprawie pozwolenia na budowę są wyłącznie inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. Pojęcie "obszaru oddziaływania obiektu budowlanego" zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego jako "teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu".

Decyzje wydawane na podstawie Prawa wodnego, Prawa geologicznego i górniczego oraz Prawa budowlanego mogą dotyczyć przedsięwzięć podlegających ocenie oddziaływania na środowisko lub innych przedsięwzięć. Opisane powyżej ograniczenia dotyczące legitymacji procesowej w takich sprawach zagrażają skuteczności dostępu do wymiaru sprawiedliwości w tych sprawach, gdyż w praktyce w niektórych przypadkach uprawnionym do zaskarżenia decyzji jest jedynie inwestor (operator), który wszczął postępowanie.

Odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji do organu odwoławczego wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia stronie odwołującej się decyzji organu pierwszej instancji. Decyzja organu odwoławczego może być zaskarżona do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia tej decyzji. Wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego może być zaskarżony do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia tego wyroku wraz z pisemnym uzasadnieniem.

2) Jaki jest zakres administracyjnej procedury odwoławczej i sądowej procedury odwoławczej (jeżeli są one dostępne)? Czy obejmują one badanie zgodności zarówno z prawem procesowym, jak i z prawem materialnym?

Kontrola administracyjna

W odwołaniu wniesionym do organu administracyjnego drugiej instancji odwołujący się może podnieść zarówno kwestie proceduralne, jak i merytoryczne.

Organ bada wszystkie zarzuty, ale nie jest związany granicami odwołania, co oznacza, że może znaleźć inne wady zaskarżonej decyzji niż te przedstawione w odwołaniu.

Kontrola sądowa

W skardze wniesionej do sądu administracyjnego skarżący może podnieść zarówno kwestie proceduralne, jak i materialne.

Sąd administracyjny pierwszej instancji nie jest związany granicami skargi, co oznacza, że może stwierdzić inne wady zaskarżonej decyzji niż te, które przedstawił powód (w tym sensie sąd może więc działać z urzędu). Naczelny Sąd Administracyjny jest co do zasady związany skargą z wyjątkiem niektórych poważnych błędów postępowania wymienionych w art. 183 § 2 Ppsa.

Na etapie postępowania sądowego możliwość przeprowadzania i badania nowych dowodów jest jednak ściśle ograniczona. Sąd administracyjny pierwszej instancji bada co do zasady legalność działań lub zaniechań organu administracyjnego, co obejmuje sprawdzenie, czy organ prawidłowo ustalił lub ocenił stan faktyczny sprawy. Weryfikacja przez sąd polega na zbadaniu postępowania organów administracyjnych (obu instancji), w tym ustaleniu, czy organy te prawidłowo uwzględniły i oceniły dostępne w sprawie dowody, w tym dokumentację techniczną.

Zgodnie z art. 133 § 1 Ppsa weryfikacja dokonywana przez sąd administracyjny odbywa się na podstawie dokumentów dostępnych w aktach sprawy; sąd nie ma uprawnień do samodzielnego prowadzenia postępowania dowodowego. Jedyny wyjątek od tej ogólnej zasady przewiduje art. 106 § 3 Ppsa, zgodnie z którym sąd może przeprowadzić dowód z dodatkowych dokumentów, ale tylko wtedy, gdy nie spowoduje to "nadmiernego" przedłużenia postępowania, co oznacza, że nie będzie potrzeby odroczenia rozprawy.

Sądy administracyjne, w przeciwieństwie do sądów cywilnych, nie mają kompetencji do powoływania biegłych sądowych.

W związku z tym, ocena kwestii merytorycznych podnoszonych przez strony jest ograniczona brakiem wiedzy naukowej (technicznej itp.) sędziów. W praktyce sądy administracyjne opierają się na ocenie dokonanej przez organy administracji, badając jedynie, czy organy te uwzględniły wszystkie dostępne dowody i czy udowodniły je w uzasadnieniu decyzji.

3) Czy ustanowiono wymóg wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowych procedur odwoławczych?

Tak, istnieje wymóg wyczerpania administracyjnej drogi odwoławczej przed złożeniem skargi do sądu.

Od zasady konieczności wniesienia skargi do organu odwoławczego jest jeden wyjątek, a mianowicie gdy decyzję w pierwszej instancji wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze (organy, które nie mają nad sobą "wyższej instancji"). W takich przypadkach strona niezadowolona z decyzji może

zwrócić się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 Kpa). W takiej sytuacji strona może zrezygnować z prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i zamiast tego wnieść skargę bezpośrednio do sądu administracyjnego (art. 52 § 3 Ppsa).

4) Czy strona musi wziąć udział w czynnościach dokonywanych na etapie konsultacji publicznych postępowania administracyjnego – zgłosić uwagi, wziąć udział w wysłuchaniu itp. – aby przysługiwała jej legitymacja procesowa w postępowaniu przed sądami krajowymi?

Nie, nie ma wymogu aktywnego uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym.

5) Czy występują jakiekolwiek przesłanki/argumenty, które są wyłączone z etapu kontroli sądowej?

Nie, nie ma aspektów ani argumentów, które byłyby wyłączone z fazy kontroli sądowej. Jednakże na etapie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym badaniu podlega wyłącznie postępowanie przed sądem administracyjnym pierwszej instancji, więc argumentacja musi być skoncentrowana na tym etapie.

6) Uczciwa, sprawiedliwa procedura – jak w prawie krajowym zapewnia się zgodność z tym wymogiem dyrektywy?

Pomimo braku odrębnego przepisu transponującego ten wymóg, należy uznać, że opisany w niniejszym opracowaniu system prawny - w tym przepisy dotyczące pomocy prawnej - zapewnia uczciwe i sprawiedliwe postępowanie odwoławcze.

7) W jaki sposób dokonano transpozycji pojęcia „bez zbędnej zwłoki” do ustawodawstwa krajowego?

Jak wyjaśniono wyżej w pkt 1.7.1) i 1.7.2), organ odwoławczy powinien wydać decyzję w ciągu miesiąca od otrzymania odwołania (art. 35 § 3 Kpa). Odwołanie wnosi się jednak nie bezpośrednio do organu odwoławczego, lecz za pośrednictwem organu pierwszej instancji - który w terminie 7 dni od dnia otrzymania odwołania przekazuje je wraz z całą dokumentacją sprawy organowi odwoławczemu (art. 129 § 1 i art. 133 Kpa). Termin ten ma jednak charakter "instrukcyjny", co oznacza, że w praktyce może być on dłuższy, choć i tu organ musi uzasadnić przedłużenie terminu i poinformować o tym strony (zastosowanie ma art. 36 Kpa przedłużenie postępowania wymaga racjonalnego uzasadnienia i zawiadomienia stron; w przypadku nadmiernej przewlekłości postępowania lub bezczynności administracji strona może wnieść skargę do sądu administracyjnego). Nie ma terminu na wydanie wyroku przez sąd administracyjny.

8) Czy przewidziano możliwość wydania nakazu/zakazu sądowego? Jeżeli tak, jakie wymogi proceduralne należy spełnić, aby móc skorzystać z takiego środka? Czy poza ogólnymi przepisami krajowymi przewidziano jakiekolwiek przepisy szczególne mające zastosowanie do poszczególnych sektorów?

Zasady dotyczące środków zabezpieczających (wstrzymania wykonania decyzji) opisane w pkt 1.7.2. mają zastosowanie do wszystkich decyzji administracyjnych.

9) Jakie przepisy regulują koszty wniesienia środka zaskarżenia w sprawach związanych z odmową dostępu do wymiaru sprawiedliwości w tych obszarach?

Jakie są potencjalne konsekwencje przegrania sprawy sądowej? Jakie zabezpieczenia chroniące przed obciążaniem nadmiernymi kosztami przyjęto i czy obejmują one bezpośrednio odniesienie do ustawowego zakazu obciążania nadmiernymi kosztami?

W ramach **administracyjnego postępowania odwoławczego** każda ze stron pokrywa własne koszty, co oznacza, że strona wygrywająca nie odzyskuje poniesionych kosztów (organ odwoławczy nie rozstrzyga o kosztach).

Wniesienie odwołania do organu administracyjnego drugiej instancji jest bezpłatne.

Zgodnie z art. 200 Ppsa, organ administracji przegrywający sprawę, musi pokryć koszty poniesione przez skarżącego **przed sądem administracyjnym** pierwszej instancji. Koszty te obejmują:

opłaty sądowe,

koszty zastępstwa prawnego (koszty pełnomocnika), które są jednak ograniczone do górnej granicy określonej w przepisach szczególnych^[2]. W sprawach, w których nie ustalono wartości pieniężnej (a większość spraw z zakresu ochrony środowiska należy do tej kategorii^[3]), limit ten wynosi 480 PLN, czyli około 107 EUR (zazwyczaj nie są to rzeczywiste koszty poniesione przez stronę, ponieważ wynagrodzenie prawnika ustalane są na zasadach rynkowych i nie są regulowane przez prawo).

Organ administracji wygrywający sprawę nie ma prawa żądania zwrotu poniesionych kosztów. Pozostali uczestnicy postępowania sądowego (osoby, o których mowa w art. 33 Ppsa) ponoszą własne koszty, a strona przegrywająca nie jest zobowiązana do ich pokrycia.

Nie ma wyraźnego ustawowego wymogu, aby koszty nie były wygórowane, jednakże organ administracji wygrywający sprawę nie ma prawa żądania zwrotu poniesionych kosztów. Pozostali uczestnicy postępowania sądowego (osoby, o których mowa w art. 33 Ppsa) ponoszą własne koszty, a strona przegrywająca nie jest zobowiązana do ich pokrycia. Także wspomniane wyżej opłaty sądowe jest dość niskie.

Art. 203 i 204 Ppsa określają zasady rozdziału kosztów w postępowaniu przed sądem administracyjnym drugiej instancji (NSA). Koszty te obejmują opłatę sądową, a także koszty zastępstwa procesowego, ale tylko do górnej granicy 480 PLN (około 107 EUR).

Artykuł 203 Ppsa reguluje sytuację, w której NSA uwzględnił złożoną skargę kasacyjną. Zgodnie z tym przepisem:

w sprawach, w których sąd pierwszej instancji oddalił skargę, a sąd drugiej instancji uchylił wyrok sądu pierwszej instancji, organ, którego decyzja była przedmiotem postępowania przed sądem pierwszej instancji, musi pokryć koszty poniesione przez skarżącego,

w przypadku, gdy sąd pierwszej instancji uwzględnił skargę, a sąd drugiej instancji uchylił wyrok sądu pierwszej instancji, skarżący w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji musi pokryć koszty osoby/organu, które wniosły kasację.

Artykuł 204 Ppsa reguluje sytuację, w której sąd drugiej instancji oddalił kasację. Zgodnie z tym przepisem:

w sprawach, w których sąd pierwszej instancji oddalił skargę, a sąd drugiej instancji utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji - osoba, która wniosła kasację, musi pokryć koszty organu, którego decyzja była przedmiotem postępowania przed sądem pierwszej instancji,

w sprawach, w których sąd pierwszej instancji uwzględnił skargę, a sąd drugiej instancji utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji - osoba, która wniosła kasację, musi pokryć koszty skarżącego w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji.

Jeżeli jednak kasację wniosła organizacja pozarządowa działająca w interesie publicznym, sądy w praktyce raczej nie zasądzą od niej zwrotu kosztów na rzecz innej strony (tj. zwalniają ją z obowiązku uiszczenia kosztów).

1.2. Decyzje, działania lub zaniechania dotyczące procedur administracyjnych, które należy stosować, aby zapewnić zgodność z przepisami krajowymi transponującymi dyrektywę 2001/42/WE w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko^[4]

1) Jakie krajowe przepisy ustawowe regulują kwestie związane z legitymacją procesową osób fizycznych i organizacji pozarządowych, które wnoszą a) odwołanie administracyjne oraz b) środek zaskarżenia przed sąd krajowy w odniesieniu do procedur, w ramach których wydano decyzję, podjęto działanie lub dopuszczono się zaniechania (w szczególności jakie warunki należy spełnić i w jakim terminie należy wnieść środek zaskarżenia)? Jak skuteczny jest dostęp do sądów krajowych w świetle orzecznictwa TSUE i wszelkiego powiązanego orzecznictwa krajowego?

W Polsce plany, programy i inne dokumenty strategiczne, w tym dotyczące środowiska, uchwalane są przez:

organy samorządowe; wyróżnia się trzy poziomy władz samorządowych: gminę, powiat i województwo lub

organy rządowe: na szczeblu centralnym (przez ministrów lub inne urzędy centralne) lub na szczeblu regionalnym.

Ustawy szczególne określają, kiedy i przez kogo dany dokument powinien zostać przyjęty.

Niektóre z tych dokumentów mają status prawa miejscowego, co oznacza, że są źródłami prawa uznanymi przez Konstytucję RP; inne nie mają tego

statusu, ale są ważne dla zarządzania danym obszarem (wpływają na decyzje indywidualne, określają działania właściwych organów, kształtują rozwój itp.)

Krąg osób uprawnionych do zaskarżania planów i programów określony jest w ustawach stanowiących ogólne podstawy uchwalania tych planów i programów (stanowiące w tym zakresie *lex specialis* w stosunku do ogólnych zasad przewidzianych przez Ppsa). Są to:

Dla planów i programów uchwalanych przez władze samorządowe różnych szczebli:

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - Art. 101 ust. 1,

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym - art. 87 ust. 1,

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa - art. 90 ust. 1.

W zakresie planów i programów uchwalanych przez organy administracji rządowej:

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie - art. 63 ust. 1.

Legitymacja procesowa osób prywatnych

Ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o samorządzie powiatowym stanowią, że plan lub program przyjęty przez administrację może być zaskarżony przez osoby, których interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone tym dokumentem; osoby te mogą wnieść skargę do sądu administracyjnego (art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym; art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym).

Ustawa o samorządzie wojewódzkim dopuszcza zaskarżanie jedynie planów i programów mających status prawa miejscowego i przyznaje prawo ich zaskarżania osobom, których interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem prawa miejscowego (art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim).

Również art. 63 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie dopuszcza zaskarżanie planów i programów mających status aktów prawa miejscowego i przyznaje prawo zaskarżania tych planów osobom, których interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem prawa miejscowego (a więc krąg osób uprawnionych jest ustalony dokładnie tak samo jak w cytowanych wyżej ustawach samorządowych).

Jak wyjaśniano wyżej, interes prawny rozumiany jest w Polsce jako interes chroniony przez jakikolwiek przepis prawa (administracyjnego, cywilnego lub innego) - klasycznym przykładem takiego interesu jest własność nieruchomości (która może zostać naruszona np. przez budowę nowej inwestycji).

Cytowane powyżej cztery ustawy (o samorządzie terytorialnym i o organach administracji rządowej) przyznają dostęp do wymiaru sprawiedliwości osobom, które nie tylko wykażą, że uchwalony dokument nie tylko "dotyczy" ich interesu prawnego, ale że ten interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone (sama groźba lub możliwość naruszenia jest niewystarczająca).

Oznacza to, że krąg osób uprawnionych do zaskarżenia planu lub programu jest bardzo wąski - węższy niż w przypadku decyzji indywidualnych, gdzie wystarczające jest wykazanie samego istnienia interesu prawnego w sprawie, a nie jego naruszenia (pogląd ten potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny np. w wyroku z dnia 22 lutego 2017 roku (II OSK 1497/15), w wyroku z dnia 20 listopada 2014 r. (I OSK 1747/14) oraz w postanowieniu z dnia 8 października 2013 roku (II OZ 787/13)).

W szeregu wyroków sądy administracyjne potwierdziły opisane powyżej, wąskie rozumienie legitymacji do zaskarżania planów lub programów oraz przedstawiły wąską interpretację naruszenia interesu prawnego lub prawa.

Przykładowo w wyroku z dnia 17 października 2017 r., Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że legitymacja do zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przysługuje osobie, której interes prawny został naruszony przez zaskarżony plan, przy czym naruszenie to musi być bezpośrednie, indywidualne, obiektywne i rzeczywiste, a skarżący musi wykazać związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego indywidualną sytuacją prawną (II OSK 2559/16).

W wyroku z dnia 14 kwietnia 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny dokonał wykładni art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i uznał, że artykuł ten należy interpretować wąsko, a nie rozszerzająco, wywodząc naruszenie interesu prawnego z wartości ogólnych lub zasad prawa (I OSK 5/11).

W wyroku z dnia 30 marca 2017 r., Naczelny Sąd Administracyjny dokonując wykładni art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uznał, że aby zaskarżyć uchwałę rady gminy, osoba musi wykazać, że jej interes prawny został naruszony, a jedynie, że ma interes prawny w sprawie (II OSK 1941/15).

Podobne poglądy zostały wyrażone w innych wyrokach i postanowieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, np. w: wyroku z dnia 14 listopada 2017 roku (II OSK 457/16), wyroku z dnia 20 czerwca 2017 roku (II OSK 2648/15), wyroku z dnia 31 maja 2017 roku (II OSK 2298/15), wyroku z dnia 20 kwietnia 2017 roku (II OSK 1912/15), wyroku z dnia 7 marca 2017 roku (II OSK 1679/15), wyroku z dnia 7 marca 2017 roku (II OSK 1587/15), wyroku z dnia 10 lutego 2017 roku (II OSK 1344/15), wyroku z dnia 5 listopada 2014 roku (II OSK 977/13), wyroku z dnia 25 marca 2014 roku (II OSK 355/14), wyroku z dnia 28 czerwca 2007 roku (II OSK 1596/06).

W ślad za interpretacjami Naczelnego Sądu Administracyjnego, analogiczne podejście stosują Wojewódzkie Sądy Administracyjne.

Skargę do sądu na plan lub program można wnieść w każdym czasie, nie tu określonego terminu (art. 53 ust. 2a Ppsa).

Legitymacja procesowa organizacji społecznych

W polskim prawie nie ma przepisu pozwalającego organizacjom pozarządowym na zaskarżenie planu lub programu (chyba że naruszony zostałby ich własny interes prawny lub prawo, co oznacza, że działałyby jako podmioty prywatne, a nie w interesie publicznym).

Brak legitymacji procesowej organizacji pozarządowych w przypadku dokumentów strategicznych potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. wyrok z dnia 15 lutego 2017 r., II OSK 1277/15; wyrok z dnia 21 marca 2017 r., II OSK 2865/15 oraz postanowienie z dnia 23 stycznia 2018 r., II OSK 3218/17).

2) Jaki jest zakres administracyjnej procedury odwoławczej i sądowej procedury odwoławczej (jeżeli są one dostępne)? Czy obejmują one badanie zgodności zarówno z prawem procesowym, jak i z prawem materialnym?

Osoby posiadające legitymację procesową mogą podnosić wszystkie aspekty (zarówno dotyczące zgodności z prawem procesowym, jak i materialnym). Jednak zgodnie z orzecznictwem, sąd rozpoznaje sprawę tylko w granicach interesu prawnego powoda. Oznacza to, że np. w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sąd - choć bada całą procedurę dotyczącą tego planu - może stwierdzić jego nieważność tylko w odniesieniu do nieruchomości skarżącego, gdyż interes prawny skarżącego dotyczy tylko tego fragmentu działki (wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2014 r., II OSK 117/13; wyrok NSA z dnia 25 listopada 2008 r., II OSK 978/08).

3) Czy ustanowiono wymóg wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowych procedur odwoławczych?

Nie, w przypadku dokumentów strategicznych (planów i programów) nie jest wymagane wyczerpanie administracyjnych procedur odwoławczych przed odwołaniem się do kontroli sądowej.

4) Czy strona musi wziąć udział w czynnościach dokonywanych na etapie konsultacji publicznych postępowania administracyjnego – zgłosić uwagi, wziąć udział w wysłuchaniu itp. – aby przysługiwała jej legitymacja procesowa w postępowaniu przed sądami krajowymi?

Nie, nie ma wymogu aktywnego uczestnictwa w procedurze przyjmowania danego dokumentu, aby mieć prawo do jego późniejszego zaskarżenia.

5) Czy przewidziano możliwość wydania nakazu/zakazu sądowego? Jeżeli tak, jakie wymogi proceduralne należy spełnić, aby móc skorzystać z takiego środka? Czy poza ogólnymi przepisami krajowymi przewidziano jakiegokolwiek przepisy szczególne mające zastosowanie do poszczególnych sektorów?

Tak, sąd administracyjny pierwszej instancji może wstrzymać wykonanie aktu, na który służy skarga - z urzędu lub na wniosek strony (art. 61 § 3 Ppsa).

6) Jakie przepisy regulują koszty wniesienia środka zaskarżenia w sprawach związanych z odmową dostępu do wymiaru sprawiedliwości w tych obszarach? Jakie są potencjalne konsekwencje przegrania sprawy sądowej? Jakie zabezpieczenia chroniące przed obciążaniem nadmiernymi kosztami przyjęto i czy obejmują one bezpośrednie odniesienie do ustawowego zakazu obciążania nadmiernymi kosztami?

W sprawach dotyczących planów lub programów opłata sądowa jest stała i wynosi 300 PLN (obecnie ok. 66 EUR) dla sądu pierwszej instancji oraz 150 PLN (ok. 33 EUR) dla sądu drugiej instancji.

Zgodnie z art. 200 Ppsa, organ administracji przegrywający sprawę, musi pokryć koszty poniesione przez skarżącego **przed sądem administracyjnym** pierwszej instancji. Koszty te obejmują opłaty sądowe oraz koszty zastępstwa prawnego (koszty pełnomocnika), które są jednak ograniczone do górnej granicy określonej w przepisach szczególnych na 480 PLN, czyli około 107 EUR - zazwyczaj nie są to rzeczywiste koszty poniesione przez stronę.

Organ administracji wygrywający sprawę nie ma prawa żądania zwrotu poniesionych kosztów.

Art. 203 i 204 Ppsa określają zasady rozdziału kosztów w postępowaniu przed sądem administracyjnym drugiej instancji (NSA). Koszty te obejmują opłatę sądową, a także koszty zastępstwa procesowego, ale tylko do górnej granicy 480 PLN (około 107 EUR).

Artykuł 203 Ppsa reguluje sytuację, w której NSA uwzględnił złożoną skargę kasacyjną. Zgodnie z tym przepisem:

w sprawach, w których sąd pierwszej instancji oddalił skargę, a sąd drugiej instancji uchylił wyrok sądu pierwszej instancji, organ, którego decyzja była przedmiotem postępowania przed sądem pierwszej instancji, musi pokryć koszty poniesione przez skarżącego,

w przypadku, gdy sąd pierwszej instancji uwzględnił skargę, a sąd drugiej instancji uchylił wyrok sądu pierwszej instancji, skarżący w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji musi pokryć koszty osoby/organu, które wniosły kasację.

Artykuł 204 Ppsa reguluje sytuację, w której sąd drugiej instancji oddalił kasację. Zgodnie z tym przepisem:

w sprawach, w których sąd pierwszej instancji oddalił skargę, a sąd drugiej instancji utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji - osoba, która wniosła kasację, musi pokryć koszty organu, którego decyzja była przedmiotem postępowania przed sądem pierwszej instancji,

w sprawach, w których sąd pierwszej instancji uwzględnił skargę, a sąd drugiej instancji utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji - osoba, która wniosła kasację, musi pokryć koszty skarżącego w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji.

Jeżeli jednak kasację wniosła organizacja pozarządowa działająca w interesie publicznym, sądy w praktyce raczej nie zasądzą od niej zwrotu kosztów na rzecz innej strony (tj. zwalniają ją z obowiązku uiszczenia kosztów).

1.3. Decyzje, działania lub zaniechania dotyczące procedur administracyjnych, które należy stosować, aby zapewnić zgodność z ustanowionymi w art. 7 konwencji z Aarhus wymogami w zakresie udziału społeczeństwa w odniesieniu do planów i programów, które nie zostały objęte procedurami przewidzianymi w dyrektywie 2001/42/WE w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko[5]

1) Jakie krajowe przepisy ustawowe regulują kwestie związane z legitymacją procesową osób fizycznych i organizacji pozarządowych, które wnoszą a) odwołanie administracyjne oraz b) środek zaskarżenia przed sąd krajowy w odniesieniu do procedur, w ramach których wydano decyzję, podjęto działanie lub dopuszczono się zaniechania (w szczególności jakie warunki należy spełnić i w jakim terminie należy wnieść środek zaskarżenia)? Jak skuteczny jest dostęp do sądów krajowych w świetle orzecznictwa TSUE i wszelkiego powiązanego orzecznictwa krajowego?

Zastosowanie mają tu wszystkie zasady, jak również ocena efektywności dostępu do sądu, opisane w pkt 2.2.

2) Jaki jest zakres administracyjnej procedury odwoławczej i sądowej procedury odwoławczej (jeżeli są one dostępne)? Czy obejmują one badanie zgodności zarówno z prawem procesowym, jak i z prawem materialnym?

Zastosowanie mają tu wszystkie zasady opisane w pkt 2.2.

3) Czy ustanowiono wymóg wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowych procedur odwoławczych?

Zastosowanie mają tu wszystkie zasady opisane w pkt 2.2.

4) Czy strona musi wziąć udział w czynnościach dokonywanych na etapie konsultacji publicznych postępowania administracyjnego – zgłosić uwagi, wziąć udział w wysłuchaniu itp. – aby przysługiwała jej legitymacja procesowa w postępowaniu przed sądami krajowymi?

Zastosowanie mają tu wszystkie zasady opisane w pkt 2.2.

5) Czy przewidziano możliwość wydania nakazu/zakazu sądowego? Jeżeli tak, jakie wymogi proceduralne należy spełnić, aby móc skorzystać z takiego środka? Czy poza ogólnymi przepisami krajowymi przewidziano jakiegokolwiek przepisy szczególne mające zastosowanie do poszczególnych sektorów?

Zastosowanie mają tu wszystkie zasady opisane w pkt 2.2.

6) Jakie przepisy regulują koszty wniesienia środka zaskarżenia w sprawach związanych z odmową dostępu do wymiaru sprawiedliwości w tych obszarach? Jakie są potencjalne konsekwencje przegrania sprawy sądowej? Jakie zabezpieczenia chroniące przed obciążaniem nadmiernymi kosztami przyjęto i czy obejmują one bezpośrednie odniesienie do ustawowego zakazu obciążania nadmiernymi kosztami?

Zastosowanie mają tu wszystkie zasady opisane w pkt 2.2.

1.4. Decyzje, działania lub zaniechania dotyczące również planów i programów, jakie należy sporządzić zgodnie z prawem ochrony środowiska UE [6]

1) Jakie krajowe przepisy ustawowe regulują kwestie związane z legitymacją procesową osób fizycznych i organizacji pozarządowych, które wnoszą a) odwołanie administracyjne oraz b) środek zaskarżenia przed sąd krajowy w odniesieniu do treści planu (w szczególności jakie warunki należy spełnić i w jakim terminie należy wnieść środek zaskarżenia)? Jak skuteczny jest dostęp do sądów krajowych w świetle orzecznictwa TSUE i wszelkiego powiązanego orzecznictwa krajowego?

Zastosowanie mają tu wszystkie zasady opisane w pkt 2.2.

2) Czy forma, w jakiej przyjęto plan lub program, ma wpływ na legitymację procesową (zob. również pkt 2.5 poniżej)?

Plany lub programy przyjęte w formie rozporządzenia przez Radę Ministrów lub Ministra nie podlegają zasadom dostępu do wymiaru sprawiedliwości opisanym w punkcie 2.2. W ich przypadku stosuje się zasady opisane w punkcie 2.5.

3) Jaki jest zakres administracyjnej procedury odwoławczej i sądowej procedury odwoławczej (jeżeli są one dostępne)? Czy obejmują one badanie zgodności zarówno z prawem procesowym, jak i z prawem materialnym?

Zastosowanie mają tu wszystkie zasady opisane w pkt 2.2.

4) Czy ustanowiono wymóg wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowych procedur odwoławczych?

Zastosowanie mają tu wszystkie zasady opisane w pkt 2.2.

5) Czy strona musi wziąć udział w czynnościach dokonywanych na etapie konsultacji publicznych postępowania administracyjnego – zgłosić uwagi, wziąć udział w wysłuchaniu itp. – aby przysługiwała jej legitymacja procesowa w postępowaniu przed sądami krajowymi?

Zastosowanie mają tu wszystkie zasady opisane w pkt 2.2.

6) Czy występują jakiegokolwiek przesłanki/argumenty, które są wyłączone z etapu kontroli sądowej (nie są dopuszczone na tym etapie)?

Zastosowanie mają tu wszystkie zasady opisane w pkt 2.2.

7) Uczciwa, sprawiedliwa procedura – jak w prawie krajowym zapewnia się zgodność z tym wymogiem dyrektywy?

Pomimo braku odrębnego przepisu transponującego ten wymóg, należy uznać, że opisany w niniejszym opracowaniu system prawny - w tym przepisy dotyczące pomocy prawnej - zapewnia uczciwe i sprawiedliwe postępowanie odwoławcze.

8) W jaki sposób dokonano transpozycji pojęcia „bez zbędnej zwłoki” do ustawodawstwa krajowego?

Przepisy nie określają terminu na wydanie wyroku przez sąd administracyjny.

9) Czy przewidziano możliwość wydania nakazu/zakazu sądowego? Jeżeli tak, jakie wymogi proceduralne należy spełnić, aby móc skorzystać z takiego środka? Czy poza ogólnymi przepisami krajowymi przewidziano jakiegokolwiek przepisy szczególne mające zastosowanie do poszczególnych sektorów?

Zastosowanie mają tu wszystkie zasady opisane w pkt 2.2.

10) Jakże przepisy regulują koszty wniesienia środka zaskarżenia w sprawach związanych z odmową dostępu do wymiaru sprawiedliwości w tych obszarach? Jakże są potencjalne konsekwencje przegranej sprawy sądowej? Jakże zabezpieczenia chroniące przed obciążaniem nadmiernymi kosztami przyjęto i czy obejmują one bezpośrednie odniesienie do ustawowego zakazu obciążania nadmiernymi kosztami?

Zastosowanie mają tu wszystkie zasady opisane w pkt 2.2.

1.5. Przepisy wykonawcze lub prawnie wiążące akty normatywne o zasięgu ogólnym przyjmowane w celu wdrożenia unijnego prawa ochrony środowiska i powiązanych unijnych aktów regulacyjnych[7]

1) Jakże krajowe przepisy ustawowe regulują kwestie związane z legitymacją procesową osób fizycznych i organizacji pozarządowych, które wnoszą a) odwołanie administracyjne oraz b) środek zaskarżenia przed sąd krajowy w odniesieniu do procedury, w ramach której wydano decyzję, podjęto działanie lub dopuszczono się zaniechania w związku z krajowym aktem regulacyjnym, oraz w odniesieniu do treści takiej decyzji (w szczególności jakie warunki należy spełnić i w jakim terminie należy wnieść środek zaskarżenia)? Jak skuteczny jest dostęp do sądów krajowych w świetle orzecznictwa TSUE i wszelkiego powiązanego orzecznictwa krajowego?

Nie ma bezpośredniego dostępu do sądu w celu zakwestionowania aktu normatywnego. Akt taki może być przedmiotem skargi konstytucyjnej wnoszonej do Trybunału Konstytucyjnego, ale tylko w zakresie jego zgodności z Konstytucją. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść 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 jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Oznacza to, że warunkami wniesienia skargi konstytucyjnej są:

uzyskanie ostatecznego orzeczenia lub ostatecznej decyzji administracyjnej rozstrzygającej o konstytucyjnych prawach lub wolnościach tej osoby, orzeczenie lub decyzja muszą być wydane na podstawie aktu normatywnego będącego przedmiotem skargi; skarga konstytucyjna powinna dotyczyć zgodności tego aktu normatywnego z Konstytucją.

W Polsce jedynie plany gospodarowania wodami (spośród tych dotyczących środowiska) mają być przyjmowane w drodze aktu normatywnego: rozporządzenia ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Planami tymi są: plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, plany zarządzania ryzykiem powodziowym (zgodnie z wymogami rozdziału IV dyrektywy w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim) oraz plany przeciwdziałania skutkom suszy. Plany te mogą wprawdzie wpływać na poszczególne decyzje administracyjne, jednak wydaje się mało prawdopodobne, aby można było uznać, że decyzja została wydana "na podstawie" danego planu.

Ponadto, mając na uwadze charakter planów gospodarowania wodami, wydaje się raczej mało prawdopodobne, aby mogły one być niezgodne z Konstytucją. W związku z tym skarga konstytucyjna raczej nie będzie miała zastosowania do tych planów.

2) Jaki jest zakres administracyjnej procedury odwoławczej i sądowej procedury odwoławczej (jeżeli są one dostępne)? Czy obejmują one badanie zgodności zarówno z prawem procesowym, jak i z prawem materialnym?

Postępowanie prowadzone przez Trybunał Konstytucyjny obejmuje wyłącznie zgodność z Konstytucją.

3) Czy ustanowiono wymóg wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowych procedur odwoławczych?

Pytanie nie ma zastosowania do skargi konstytucyjnej (zob. odpowiedź na pytanie 2.5.1).

4) Czy strona musi wziąć udział w czynnościach dokonywanych na etapie konsultacji publicznych postępowania administracyjnego – zgłosić uwagi, wziąć udział w wysłuchaniu itp. – aby przysługiwała jej legitymacja procesowa w postępowaniu przed sądami krajowymi?

Pytanie nie ma zastosowania do skargi konstytucyjnej (zob. odpowiedź na pytanie 2.5.1).

5) Czy przewidziano możliwość wydania nakazu/zakazu sądowego? Jeżeli tak, jakie wymogi proceduralne należy spełnić, aby móc skorzystać z takiego środka? Czy poza ogólnymi przepisami krajowymi przewidziano jakiegokolwiek przepisy szczególne mające zastosowanie do poszczególnych sektorów?

Nie, nie ma możliwości zastosowania środka zabezpieczającego.

6) Jakże przepisy regulują koszty wniesienia środka zaskarżenia w sprawach związanych z odmową dostępu do wymiaru sprawiedliwości w tych obszarach? Jakże są potencjalne konsekwencje przegranej sprawy sądowej? Jakże zabezpieczenia chroniące przed obciążaniem nadmiernymi kosztami przyjęto i czy obejmują one bezpośrednie odniesienie do ustawowego zakazu obciążania nadmiernymi kosztami?

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, koszty postępowania przed Trybunałem ponosi Skarb Państwa. W wyroku uwzględniającym skargę konstytucyjną Trybunał zasądza na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania od organu, który wydał akt normatywny będący przedmiotem skargi konstytucyjnej. W uzasadnionych przypadkach Trybunał może zasądzić zwrot kosztów także wtedy, gdy nie uwzględnił skargi konstytucyjnej. Trybunał może określić wysokość kosztów zastępstwa procesowego w sprawie skargi konstytucyjnej przez adwokata lub radcę prawnego, w zależności od charakteru sprawy oraz wkładu pełnomocnika w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia.

7) Czy można wnieść środek zaskarżenia przed sąd krajowy w odniesieniu do dowolnego powiązanego aktu regulacyjnego UE w celu zbadania jego ważności zgodnie z art. 267 TFUE, a jeżeli tak, w jaki sposób[8]?


Nie, nie istnieje taka procedura.

[1] Ta kategoria spraw jest odzwierciedleniem najnowszego orzecznictwa TSUE, takiego jak: Protect C-664/15 (EU:C:2017:987), sprawa słowackich niedźwiedzi brunatnych C-240/09 (EU:C:2011:125), zob. opis w obwieszczeniu [Komisji C/2017/2616](#) w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska, Dz.U. C 275 z 18.8.2017, s. 1.

[2] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800 z późn. zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 265).

[3] Na przykład skargi na pozwolenia emisyjne, decyzje o środowiskowe uwarunkowaniach lub inne decyzje pozwalające na korzystanie ze środowiska są uznawane za przypadki, w których nie ustala się wartości przedmiotu sporu. Wartość pieniężną można przypisać skargom na decyzje nakładające opłaty lub grzywny środowiskowe, ale w takich przypadkach legitymację procesową ma tylko przedsiębiorstwo lub inny podmiot zobowiązany do uiszczenia opłat lub grzywien (obywatele lub organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska nie mają tu legitymacji procesowej).

[4] Dyrektywa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dotyczy planów i programów. Są one również objęte art. 7 i art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

[5] Aby zapoznać się z  przykładem planu, który nie został objęty strategiczną oceną oddziaływania na środowisko, ale który podlega wymogom w zakresie udziału społeczeństwa ustanowionym w art. 7 konwencji z Aarhus, zob. dokument ACCC/C/2010/54.

[6] Wchodzą one w zakres art. 7 i art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Zob. również odpowiednie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, np. wyrok w sprawie C-237/97 Janecek i wyroki w sprawach C-128/09–C-131/09 i C-182/10 Boxus i Solvay, o których mowa w obwieszczeniu Komisji C/2017/2616 w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska.

[7] Tego rodzaju akty wchodzą w zakres art. 8 i art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Przykładem takiego aktu jest decyzja krajowego organu administracji będąca przedmiotem sprawy C-281/16 Vereniging Hoekschewaards Landschap, ECLI:EU:C:2017:774.

[8] Przykład takiego odesłania prejudycjalnego można znaleźć w sprawie C-281/16 Hoekschewaards Landschap, ECLI:EU:C:2017:774.

Ostatnia aktualizacja: 12/12/2023

Za wersję tej strony w języku danego kraju odpowiada właściwe państwo członkowskie. Tłumaczenie zostało wykonane przez służby Komisji Europejskiej. Jeżeli właściwy organ krajowy wprowadził jakieś zmiany w wersji oryginalnej, mogły one jeszcze nie zostać uwzględnione w tłumaczeniu. Komisja Europejska nie przyjmuje żadnej odpowiedzialności w odniesieniu do danych lub informacji, które niniejszy dokument zawiera, lub do których się odnosi. Informacje na temat przepisów dotyczących praw autorskich, które obowiązują w państwie członkowskim odpowiedzialnym za niniejszą stronę, znajdują się w informacji prawnej.

Inne istotne przepisy dotyczące odwołań, środków zaskarżenia i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska

Bezczynność i przewlekłość organu administracji

Strony mogą wnieść ponaglenie, jeżeli organ:

nie wyda decyzji w terminie lub nie zawiadomi stron o przyczynach zwłoki (**bezczynność organu**);

prowadzi postępowanie dłużej niż jest to niezbędne (**przewlekłość postępowania**).

Ponaglenie strony postępowania wnoszą za pośrednictwem organu, który prowadzi postępowanie, do organu wyższej instancji; a jeżeli nie ma organu wyższej instancji, mogą wnieść ponaglenie do tego samego organu.

Organ który rozpatruje ponaglenie wydaje postanowienie, w którym wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości organ:

zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończony,

zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

W przypadku bezskuteczności ponaglenia, strona może wnieść skargę do sądu administracyjnego.

Sąd administracyjny, uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania:

zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;

zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;

stwierdza, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Sąd administracyjny stwierdza także, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Sąd administracyjny może orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny.

Przepisy które mają zastosowanie:

art. 37 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 i 803).

art. 3 § 2 pkt 8 i art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 i 1705) – powszechnie używany skrót: Ppsa.

Sankcje nakładane na administrację publiczną za niezapewnienie skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości

Nie istnieje procedura nakładania takich sankcji.

Sankcje w przypadkach, gdy administracja nie stosuje się do wyroku

Możliwość zastosowania takich sankcji zależy od treści i charakteru orzeczenia.

W przypadku, gdy sąd stwierdzi beczynność organu lub nadmierną przewlekłość postępowania, może nałożyć na organ administracyjny karę pieniężną do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w roku poprzednim. Ponadto, sąd może przyznać skarżącemu od organu sumę pieniężną do wysokości połowy tej kwoty (art. 154 Ppsa).

W niektórych przypadkach sąd w wyroku może zobowiązać organ do wydania w określonym terminie decyzji, wskazując przy tym sposób załatwienia sprawy. W takim przypadku właściwy organ zawiadamia sąd o wydaniu decyzji w terminie siedmiu dni od dnia jej wydania. Jeżeli sąd nie zostanie powiadomiony, może orzec o nałożeniu na organ grzywny w wysokości do dziesięciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w roku poprzednim. Ponadto, sąd może przyznać skarżącemu od organu sumę pieniężną do wysokości połowy wyżej wymienionej kwoty (art. 145a Ppsa).

Ostatnia aktualizacja: 12/12/2023

Za wersję tej strony w języku danego kraju odpowiada właściwe państwo członkowskie. Tłumaczenie zostało wykonane przez służby Komisji Europejskiej.

Jeżeli właściwy organ krajowy wprowadził jakieś zmiany w wersji oryginalnej, mogły one jeszcze nie zostać uwzględnione w tłumaczeniu. Komisja Europejska nie przyjmuje żadnej odpowiedzialności w odniesieniu do danych lub informacji, które niniejszy dokument zawiera, lub do których się odnosi.

Informacje na temat przepisów dotyczących praw autorskich, które obowiązują w państwie członkowskim odpowiedzialnym za niniejszą stronę, znajdują się w informacji prawnej.