



Opinia

w sprawie dostępu społeczeństwa do sprawiedliwości w sprawach środowiska

Jednym z fundamentów prawnych międzynarodowej, europejskiej i polskiej ochrony środowiska, w tym przyrody, są szczególne prawa przysługujące społeczeństwu w zakresie dostępu do informacji o środowisku, zarządzania środowiskiem jako dobrem wspólnym, możliwości wpływania na decyzje dotyczące środowiska, a także dostępu do sprawiedliwości w sprawach środowiska – w tym prawa do społecznej obrony interesów środowiska przed sądami. *Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości* są wymienione w art 37 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, a art 47 Karty wymaga, by *każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, miał prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem*.

Prawa te zagwarantowane są m.in. przez ratyfikowaną przez Polskę i przez Unię Europejską *Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska* (tzw. Konwencja z Aarhus), dyrektywą 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tzw. Dyrektywa EIA), a także dyrektywą UE 2024/1203 w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne. Zgodnie z tymi aktami, „zainteresowana społeczność” ma prawo do merytorycznej i formalnej kontroli sądowych decyzji dotyczących środowiska. Prawo uczestnictwa w postępowaniach sądowych, w roli rzeczników środowiska, przysługuje w szczególności organizacjom społecznym, których celem jest ochrona środowiska.

Znaczenia tego prawa nie sposób przecenić. W historii polskiej ochrony przyrody są liczne przykłady, w których to właśnie wykonywanie przez społeczeństwo prawa do sprawiedliwości w sprawach środowiska, nie działania władz państwowych, zapobiegło decyzjom, które byłyby niszczące dla kluczowych zasobów przyrodniczych.

Komisja PROP ds. Prawa Ochrony Przyrody, działając w imieniu i z upoważnienia PROP, na podstawie art. 96 ust 3 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody, uznaje prawo dostępu społeczeństwa do sprawiedliwości w sprawach środowiska jako istotny element systemu ochrony przyrody i z zaniepokojeniem zauważa istniejące, a także nowo proponowane przez prawodawców, bariery prawne, które nie tylko ograniczają to prawo, ale jednocześnie stoją w sprzeczności z regulacjami unijnymi i międzynarodowymi.

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Projekt został opracowany w Ministerstwie Sprawiedliwości jako tzw. projekt deregulacyjny (UDER32) i 16 maja 2025 r. skierowany na Komitet Stały Rady Ministrów, bez przeprowadzenia konsultacji społecznych ani uzgodnień międzyresortowych, co uzasadniono rzekomą „pilnością prac legislacyjnych”. Zaproponowano w nim m.in. dodanie w art. 173 p.p.s.a nowego § 3 w brzmieniu: *Skarga kasacyjna nie przysługuje organizacji społecznej biorącej udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika na prawach strony*.

Nowelizacja uniemożliwiłaby w konsekwencji organizacjom społecznym uczestniczącym w postępowaniu sądowym w roli rzeczników środowiska, kasacyjnego zaskarżenia wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zwracamy uwagę, że wobec art. 176 Konstytucji RP, który stanowi, że w Polsce „postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”, proponowany przepis uniemożliwiłby organizacjom społecznym występującym w interesie środowiska pełne uczestnictwo w „postępowaniu sądowym”, tak jak rozumie je polska Konstytucja. Biorąc pod uwagę rygorystyczną interpretację przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej prawa do sądu w sprawach środowiska, można założyć, że rozwiązanie takie zostałoby uznane za uchybienie zobowiązaniom ciążącym na Polsce na podstawie art. 9 Konwencji z Aarhus oraz art. 11 Dyrektywy EIA, a także za naruszenie art. 47 w świetle art. 37 Karty Praw Podstawowych UE.

Uzasadnieniem proponowanej nowelizacji jest, że „ewentualne uwzględnienie skargi kasacyjnej powoduje niekorzystne skutki dla strony. W związku z tym, rodzi się obawa, że taki mechanizm może zostać wykorzystany instrumentalnie. Podstawowym celem postępowania sądowoadministracyjnego powinna być ochrona strony, a nie uczestnika postępowania”. Należy podkreślić, że skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym może dotyczyć wyłącznie naruszeń prawa, a jej celem jest ochrona praworządności i kontrola działalności administracji publicznej, nie zaś ochrona interesów stron ani uczestników. Jest dla nas zaskakujące i niepokojące, że teza taka została sformułowana w Ministerstwie Sprawiedliwości. Wskazuje to jednocześnie, że autorzy projektu nie rozumieją roli organizacji społecznych, w tym organizacji ekologicznych, którą pełnią one w systemie prawnym. Organizacje nie występują w postępowaniach sądowych, aby chronić swoje interesy, ale po to, aby chronić interes społeczny, w tym środowiska.

Rekomendujemy rezygnację z wprowadzania przedmiotowej zmiany.

2. „Natychmiastowa wykonalność” decyzji środowiskowych i jej konsekwencje

Podstawowym narzędziem analizy oddziaływania środowiskowych aspektów zamierzonych przedsięwzięć są postępowania administracyjne o wydanie tzw. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia (w skrócie: decyzji środowiskowych). Na podstawie tych decyzji wydawane są decyzje następcze, wyrażające zgodę na realizację przedsięwzięcia. Udział organizacji społecznych działających na rzecz środowiska w postępowaniu o decyzję środowiskową jest zwykle możliwy, ale decyzji może być - i często jest - nadawany rygor natychmiastowej wykonalności. Na tej podstawie inwestor może uzyskać kolejne decyzje wyrażające zgodę na realizację przedsięwzięcia i rozpocząć jego

realizację, zanim decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zostanie zweryfikowana w trybie odwoławczym, a tym bardziej – zanim zostanie zweryfikowana w trybie sądowym. Prawo do procedury odwoławczej i sądowej staje się w tej sytuacji bezprzedmiotowe, gdyż kwestionowane oddziaływanie na środowisko może zostać zmaterializowane zanim kontrola taka zostanie zakończona. Sytuacja ta narusza art. 9 Konwencji z Aarhus, art. 11 Dyrektywy EIA, oraz art. 47 w świetle art. 37 Karty Praw Podstawowych UE.

Problem próbowano wprowadzić rozwiązać, wprowadzając przepisy umożliwiające organom odwoławczym i sądom wstrzymywanie wykonania decyzji środowiskowych. Przepisy te jednak nie są skuteczne. Ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. *o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw*, która weszła w życie 16 października 2023 r., wprowadzono do ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko art. 86f ust. 8 który możliwość taką zupełnie niweczy: *Wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie wstrzymuje wykonania ostatecznego zezwolenia na inwestycję*.

Na tej podstawie dochodzi do realizacji inwestycji oddziałujących na środowisko, zanim kontrola sądowa ich uwarunkowań środowiskowych zostanie zakończona. Przykładem mogą być np. prace modernizacyjne zabudowy regulacyjnej na Odrze Granicznej, w całości zrealizowane przed wyrokiem IV SA/Wa 2239/22 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który uchylił decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji tego przedsięwzięcia.

Przepis art. 86f ust. 8 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, jawnie sprzeczny z prawem UE i konwencją z Aarhus, wciąż pozostaje w mocy.

Rekomendujemy niezwłoczne zmiany legislacyjne, uniemożliwiające rozpoczynanie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko zanim decyzja o ich środowiskowych uwarunkowaniach stanie się ostateczna, a także umożliwiające sądom administracyjnym skuteczne wstrzymywanie realizacji takich przedsięwzięć, gdy jest to konieczne dla efektywnej kontroli sądowej uwarunkowań środowiskowych.

3. Bezczynność w sprawie prawa do sądu wobec planów urządzania lasu i brak prawa do sądu wobec innych planów dotyczących środowiska

W wyroku C-432/21 z 2 marca 2023 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że brak możliwości kontroli sądowej zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska planów urządzania lasu uchybia zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, w związku z art. 6 ust. 1 lit. b) i art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus. Pomimo upływu ponad dwóch lat, naruszenie stwierdzone tym wyrokiem nie zostało usunięte.

PROP zwracała już uwagę na konieczność usunięcia tego naruszenia w opinii z 5 maja 2024 r. (PROP-KPOP/2024-01¹). W sierpniu 2024 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska przedstawiło projekt ustawy, który zdaniem Ministerstwa miał rozwiązywać problem. Komisja PROP d.s. Prawa Ochrony Przyrody przedstawiła 8 września 2024 r. swoją opinię o tym projekcie (PROP-KPOP/2024-10²). Do dziś projekt nie został jednak ani poprawiony, ani

¹ https://prop.gov.pl/wp-content/uploads/2024/06/PROP-KPOP-24-01_Opinia_plany-urzadzania-lasu.pdf

² https://prop.gov.pl/wp-content/uploads/2024/09/PROP-KPOP-2024-10_zm_ustawy_o_lasach.pdf

poddany jakimkolwiek dalszym krokom legislacyjnym. Minister Klimatu i Środowiska kontynuuje zatwierdzanie planów urządzenia lasu, bez możliwości jego sądowej kontroli, mimo wyroku stwierdzającego, że taka praktyka narusza prawo UE. Sytuacja tak długiej zwłoki z wykonaniem wyroku TUSE jest kompromitująca dla Polski na arenie międzynarodowej.

Rekomendujemy natychmiastowe i pilne działania legislacyjne wdrażające wyrok C-432/21 i usuwające naruszenie prawa, którego istnienie zostało w nim potwierdzone – tj. zapewniające możliwość kontroli sądowej zatwierdzania planów urządzenia lasu, zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym.

Zwracamy jednak uwagę, że linia wnioskowania, przedstawiona przez Trybunał w wyroku C-432/21, może zostać odniesiona nie tylko do planów urządzenia lasu, ale także do innych planów gospodarowania elementami środowiska, mogących oddziaływać na obszary Natura 2000, zatwierdzanych przez odpowiednie organy – takich jak plany łowieckie i operaty rybackie.

Także plany zagospodarowania przestrzennego, mimo ich oczywistego wpływu na przyrodę, w tym na obszary Natura 2000, nie mogą być skutecznie zaskarżone przez organizacje społeczne działające w interesie środowiska, gdyż brakuje przepisu przyznającego organizacjom legitymację skargową w takich sprawach.

Również ta sytuacja wydaje się uchybiać wymogom art. 9 Konwencji z Aarhus oraz art. 47 w świetle art. 37 Karty Praw Podstawowych UE.

Rekomendujemy podjęcie działań legislacyjnych usuwających także te dodatkowe niezgodności z prawem UE, zanim staną się one przedmiotem kolejnych postępowań przeciwnaruszeniowych Komisji Europejskiej i kolejnych wyroków TSUE.

4. Ograniczone możliwości udziału społecznego w postępowaniach o wykroczenia i przestępstwa przeciwko środowisku

Dyrektywa UE 2024/1203 w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne w art. 15 wymaga m.in. by organizacje pozarządowe, które promują ochronę środowiska i spełniają wymogi prawa krajowego, miały odpowiednie prawa procesowe w postępowaniach dotyczących przestępstw przeciwko środowisku, wymienionych w art. 3 i 4 dyrektywy.

Prawo polskie przewiduje ogólną możliwość dopuszczenia organizacji społecznych do udziału w postępowaniach karnych w roli tzw. przedstawiciela społecznego, uzależniając to jednak od uznania sądu i zasadniczo – od zgody co najmniej jednej strony postępowania. Przy czym organizacja może na podstawie tego przepisu działać dopiero na etapie postępowania sądowego, czyli już po ewentualnym wniesieniu aktu oskarżenia. Występki dotyczące środowiska nie są traktowane w żaden szczególny sposób, a sądy w takich sprawach najczęściej odmawiają organizacjom prawa do udziału. Nie wydaje się, by czyniło to zadość wymogom dyrektywy.

Należy podkreślić, że przyroda oraz inne zasoby środowiska nie mogą same bronić swoich praw. Stąd zasadne jest, aby w odniesieniu do nich uprawnienia pokrzywdzonego przysługiwały powołanym do zarządzania tymi zasobami organom, a także organizacjom społecznym reprezentującym interes publiczny w tej dziedzinie. Z tego właśnie powodu rozwiązanie takie funkcjonuje np. w odniesieniu do ochrony praw zwierząt. Art. 39 ustawy o ochronie zwierząt stanowi, że w sprawach o określone przestępstwa przeciwko zwierzętom

prawa pokrzywdzonego może wykonywać organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. W odniesieniu do przyrody można skorzystać z tego sprawdzonego wzorca.

Rekomendujemy wprowadzenie regulacji, która – transponując art. 15 dyrektywy UE 2024/1203 – umożliwiałaby udział organizacji społecznych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku, w tym przyrodzie.

PROP proponuje następujące uzupełnienie aktów prawnych w tym zakresie:

W ustawie o ochronie przyrody dodanie nowego art. 132a w brzmieniu:

„Art. 132a. 1. W sprawach o przestępstwa określone w art. 127a, 128 i 128a oraz wykroczenia określone w art. 127, 131 i 131a ust. 1, a także w postępowaniach w sprawach nieletnich o czyny karalne określone w art. 127a, 128 i 128a, prawa pokrzywdzonego mogą wykonywać:

- 1) organy w zakresie ochrony przyrody, o których mowa w art. 91 lub 105 ust. 1, w których zasięgu terytorialnym kompetencji popełniono czyn zabroniony lub w którym występują skutki tego czynu, a jeżeli nie można ustalić miejsca popełnienia czynu lub czyn popełniono na obszarze morskim – także organy właściwe dla siedziby sądu, w którego okręgu najpierw wszczęto postępowanie przygotowawcze;*
- 2) organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. ...), działające statutowo w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 18 tej ustawy.”*

W ustawie Kodeks postępowania karnego w art. 49 dodać nowy §3b w brzmieniu:

„§3b. W sprawach o przestępstwa przeciwko środowisku prawa pokrzywdzonego mogą wykonywać:

- 1) organy wymienione w art. 91 lub 105 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2024 r. o ochronie przyrody (Dz.U. ...) oraz w art. 376 lub 377 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. ...), w których zasięgu terytorialnym kompetencji popełniono czyn zabroniony lub których dotyczą skutki tego czynu, a jeżeli nie można ustalić miejsca popełnienia czynu lub czyn popełniono na obszarze morskim – także organy właściwe dla siedziby sądu, w którego okręgu najpierw wszczęto postępowanie przygotowawcze;*
- 2) organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. ...), działające statutowo w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 18 tej ustawy.”*

Analogiczne rozwiązanie proponujemy także dodać w ustawie o gatunkach obcych, a także w odniesieniu do czynów zabronionych mogących mieć wpływa na środowisko, w tym gatunki i ich siedliska, za które odpowiedzialność jest regulowana w ustawie Prawo łowieckie, ustawie o rybactwie śródlądowym oraz ustawie o rybactwie morskim.

Dostęp społeczeństwa do sprawiedliwości w zakresie ochrony środowiska jest prawem gwarantowanym konwencją międzynarodową i *Acquis communautaire* Unii Europejskiej, ale jest także szansą na zachowanie środowiska i przyrody; na pogodzenie rozwoju gospodarczego z potrzebą poszanowania środowiska. Apelujemy, by szansę tę

docenić i by wzmocnić warunki prawne gwarantujące ten dostęp, a porzucić pomysły legislacyjne prawo to naruszające.

Przewodniczący Komisji
Paweł Pawlaczyk

Otrzymują:

- Minister Sprawiedliwości, Pan Adam Bodnar
- Minister Klimatu i Środowiska, Pani Paulina Hennig-Kloska
- Główny Konserwator Przyrody, Podeskretnarz Stanu w MKiS, Pan Mikołaj Dorożala
- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Pan Piotr Otawski