

Reply to the questions of the Aarhus Convention Compliance Committee in case ACCC/C/2016/151

1. Please provide the text in Polish of the following provisions, together with an English translation thereof:

(a) Article 91 (9) of the Environmental Protection Law of 27 April 2001;

(b) Article 50 (1) of the Act of 30 August 2002 on Administrative Court Proceedings;

(c) Articles 3 (1) and 44 (3) of the Act on access to information on the environment and its protection, public participation in environmental protection and environmental impact assessments;

(d) Articles 3 and 24 (1) of the Act of 13 April 2007 on Preventing Environmental Damage and the Remediation of Environmental Damage;

(e) Article 63 of the Constitution.

Tłumaczenie właściwych przepisów przekazuję w załączniku I do niniejszej odpowiedzi.

2. Please provide examples of judgments where an environmental organization was granted access to justice before an administrative court to challenge a local air quality plan which it alleged contravened national law relating to the environment. In addition to the full text in Polish of each of judgment, please provide an English translation of its relevant parts.

Informuję, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska w celu dokładnego zbadania orzecznictwa w zakresie określonym pytaniem zwróciło się do właściwych organów administracji z prośbą o przejrzenie spraw, jakie toczyły się przed sądami administracyjnymi odnośnie do programów ochrony powietrza. Kiedy tylko ministerstwo zbierze informacje w tym zakresie niezwłocznie prześle je do Komitetu.

Należy przy tym wyjaśnić, że pomimo istnienia powszechnie dostępnych baz orzeczeń sądów administracyjnych brak jest baz dedykowanych wyłącznie orzecznictwu z zakresu ochrony środowiska, co sprawia, że przeszukiwanie orzeczeń jest czasochłonne.

3. Please clarify whether a local air quality plan or programme constitutes a “decision requiring public participation” under article 44 (3) of the Act of 3 October 2008 on access to information on environment and its protection, public participation in environmental protection and on environmental impact assessment.

Programy ochrony powietrza, których obowiązek przygotowania wynika z art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, zwanej dalej „Poś”, są przyjmowane w formie uchwały przez sejmik województwa. Zatem programy ochrony powietrza nie są decyzjami w rozumieniu art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (zwanej dalej: „ustawą oos”).

4. Please provide the text of the relevant legislative provisions, if any, imposing a requirement that local air quality plans and programmes undergo mandatory strategic environmental assessment in accordance with the Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.

Jeśli chodzi o ocenę oddziaływania na środowisko programów ochrony powietrza (POP), to działając na podstawie art. 39 ust. 1 w zw. z art. 54 ust. 2 ustawy oos i zgodnie z art. 91 ust. 9 Poś organ odpowiedzialny za przygotowanie POP podaje do publicznej wiadomości informację o przystąpieniu do opracowywania oraz do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektów:

- 1) programu ochrony powietrza ze względu na przekroczenia wartości standardów jakości powietrza;
- 2) prognozy oddziaływania na środowisko programu ochrony powietrza dla stref z przekroczeniami, zwanej dalej "prognozą".

Art. 39 ustawy ooś stanowi:

1. Organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informację o:

- 1) przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i o jego przedmiocie;*
- 2) możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;*
- 3) możliwości składania uwag i wniosków;*
- 4) sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin ich składania;*
- 5) organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków;*
- 6) postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone.*

2. Do niezbędnej dokumentacji sprawy, o której mowa w ust. 1 pkt 2, należą:

- 1) założenia lub projekt dokumentu;*
- 2) wymagane przez przepisy załączniki oraz stanowiska innych organów, jeżeli stanowiska są dostępne w terminie składania uwag i wniosków.*

Art. 54 ust 2 ustawy ooś stanowi:

Organ opracowujący projekt zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, zgodnie z przepisami działu III rozdziałów 1 i 3, w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.

Art. 91 ust 9 Poś stanowi:

Zarząd województwa, zgodnie z przepisami o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony powietrza.

Konieczność opracowania ww. prognozy wynika z faktu, że w POP przewidziano do realizacji przedsięwzięcia, które zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko zaliczane są do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

W związku z powyższym, zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy ooś, stwierdzono konieczność opracowania prognozy oddziaływania na środowisko. Podstawą prawną wykonania prognozy jest art. 51 ust. 1 ustawy ooś. Przepisy te wdrażają postanowienia art. 4 oraz art. 5 dyrektywy 2001/42/WE.

Zakres prognozy wynikający z art. 51 ust. 2 ww. ustawy powinien być uzgodniony z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym właściwym dla miejsca lokalizacji ww. stref, czyli terenu, którym obejmuje program ochrony powietrza.

Art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy ooś stanowi:

Przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymaga projekt:

2) polityki, strategii, planu i programu w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywany lub przyjmowany przez organy administracji, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;

Art. 51 ust. 2 ustawy ooś stanowi:

Prognoza oddziaływania na środowisko:

1) zawiera:

- a) *informacje o zawartości, głównych celach projektowanego dokumentu oraz jego powiązaniach z innymi dokumentami,*
- b) *informacje o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy,*
- c) *propozycje dotyczące przewidywanych metod analizy skutków realizacji postanowień projektowanego dokumentu oraz częstotliwości jej przeprowadzania,*
- d) *informacje o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko,*
- e) *streszczenie sporządzone w języku niespecjalistycznym,*
- f) *oświadczenie autora, a w przypadku gdy wykonawcą prognozy jest zespół autorów - kierującego tym zespołem, o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 74a ust. 2, stanowiące załącznik do prognozy,*
- g) *datę sporządzenia prognozy, imię, nazwisko i podpis autora, a w przypadku gdy wykonawcą prognozy jest zespół autorów - imię, nazwisko i podpis kierującego tym zespołem oraz imiona, nazwiska i podpisy członków zespołu autorów;*

2) określa, analizuje i ocenia:

- a) *istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu,*
- b) *stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem,*
- c) *istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczące obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,*
- d) *cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz sposoby, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu,*
- e) *przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne, na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, a w szczególności na:*

- *różnorodność biologiczną,*
- *ludzi,*
- *zwierzęta,*
- *rośliny,*
- *wodę,*
- *powietrze,*
- *powierzchnię ziemi,*
- *krajobraz,*

- klimat,
 - zasoby naturalne,
 - zabytki,
 - dobra materialne
- z uwzględnieniem zależności między tymi elementami środowiska i między oddziaływaniami na te elementy;

3) przedstawia:

a) rozwiązania mające na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru,

b) biorąc pod uwagę cele i geograficzny zasięg dokumentu oraz cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru - rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz opis metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru albo wyjaśnienie braku rozwiązań alternatywnych, w tym wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy.

Po zaopiniowaniu obydwu dokumentów przygotowuje się zestawienie uwag wraz z informacją o ich uwzględnieniu lub ich nieuwzględnieniu wraz z uzasadnieniem. Przedstawia się także informację nt. realizacji udziału społeczeństwa w ww. procesie. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 2-5 ustawy ooś oraz art. 17 ust. 4 Poś. dokumenty poddane konsultacjom społecznym są udostępniane w wersji elektronicznej w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu marszałkowskiego właściwego dla danego województwa oraz wyłożone do wglądu w wersji papierowej w siedzibie danego urzędu marszałkowskiego. Uwagi i wnioski można wносить pisemnie na adres ww. urzędu lub ustnie do protokołu, lub za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Art. 17 ust 1 i 4 Poś stanowią:

1. Organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, sporządza odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1.

4. Organ, o którym mowa w ust. 1, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w ustawie 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 2021 r. poz. 247, 784, 922, 1211, 1551 i 1718), w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony środowiska.

- 5. Please comment on the communicant's claim (page 5 of its update of 21 February 2022) that the requirement to have participated in the prior administrative proceedings in order to have access to justice under article 50 (1) of the Code of Administrative Proceedings is impossible to fulfil with respect to local air quality plans and programmes because there is no prior administrative proceeding which would result in an administrative decision.**

Odpowiadając na to pytanie należy najpierw przytoczyć brzmienie wspomnianego przepisu, tj. art. 50 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, 655), zwanej dalej „PPSA”.

Art. 50

§ 1. Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

Legitymacja procesowa organizacji społecznej wskazanej w art. 50 ust. 1 PPSA ma charakter legitymacji formalnej (przyznanej na mocy ustawy). Wykorzystanie w treści art. 50 § 1 PPSA sformułowania "każdy, kto ma w tym interes prawny" wskazuje na intencję prawodawcy odnośnie do odejścia od pojęcia strony w postępowaniu administracyjnym. Oznacza to, że nawet błędne uznanie określonego podmiotu przez organ administracji publicznej za stronę postępowania nie pozbawia tego podmiotu prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na ostateczną decyzję administracyjną wydaną w tym postępowaniu (R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 50, nb. 6).

Organizacja społeczna może brać udział w postępowaniu:

- 1) w zakresie jej statutowej działalności,
- 2) w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób,
- 3) jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym

– pod warunkiem spełnienia tych warunków kumulatywnie. *Legitymacja skargowa organizacji społecznej przysługuje wówczas, gdy brała ona udział w postępowaniu administracyjnym jako uczestnik na prawach strony. Musi to być zatem organizacja społeczna, która zgłosiła żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, a żądanie to zostało uznane przez organ administracyjny za uzasadnione. Stąd też w konsekwencji podstawowym wymogiem dla uznania legitymacji skargowej organizacji społecznej w sprawach dotyczących interesów innych osób jest jej uczestnictwo - z mocy postanowienia organu - w postępowaniu administracyjnym na prawach strony (postanowienie z dnia 4 lipca 2013 r., II OSK 1589/13).*

Niemniej jednak należy zauważyć, że w niniejszej sprawie wskazany powyżej przepis nie znajduje zastosowania, gdyż dotyczy on postępowania administracyjnego. Tymczasem plany ochrony powietrza przyjmowane są nie w drodze postępowania administracyjnego, lecz poprzez wydanie aktu prawa miejscowego. Natomiast, procedura przyjmowania planów ochrony powietrza oraz planu działań krótkoterminowych może być kwestionowana w odrębnej procedurze. W tym zakresie znajduje bowiem zastosowanie art. 50 § 2 PPSA, który stanowi że:

Uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi.

Przepis ten należy odczytywać w kontekście art. 90 ust. 1 lub art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2002 r. poz. 547) w zw. z art. 91 ust. 3 i art. 92 ust. 1c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973). Art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa stanowi, że:

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

Natomiast zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa:

1. Przepisy art. 90 stosuje się odpowiednio, gdy organ samorządu województwa nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo, przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne, narusza prawa osób trzecich.

2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego.

Niezależnie od powyższej regulacji warto również wspomnieć o art. 33 § 2 PPSA, zgodnie z którym organizacja społeczna może się ubiegać o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym w charakterze uczestnika:

§ 2. Udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Postanowienie sąd wydaje na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie.

Art. 25 § 4. Zdolność sądową mają ponadto organizacje społeczne, choćby nie posiadały osobowości prawnej, w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób.

Kwestia dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym organizacji społecznej została uregulowana w art. 33 § 2 P.p.s.a., zgodnie z którym organizacja społeczna może zgłosić swój udział w postępowaniu sądowym, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. W świetle art. 33 § 2 P.p.s.a. każdy cel działania określony w statucie nadanym czy przyjętym zgodnie z obowiązującym prawem może uzasadniać wystąpienie z żądaniem dopuszczenia do postępowania sądowego, jeżeli przedmiot postępowania wkracza w zakres działań organizacji społecznej czy to ze względu na czynności postępowania, czy też ze względu na jego wynik. Celem wymienionym w statucie organizacji, uzasadniającym dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu sądowym może być na przykład propagowanie określonej działalności czy pewnych idei, ochrona wartości materialnych i niematerialnych, zapobieganie niekorzystnym zjawiskom społecznym lub ekonomicznym. Udział organizacji społecznej musi odpowiadać celowi sądownictwa administracyjnego, tj. sprzyjać realizacji „sądowej kontroli administracji”. Organizacja społeczna może działać na rzecz jednej ze stron, wzmacniając jej pozycję w postępowaniu, a może też nie wiązać swoich czynności procesowych z interesami żadnej ze stron, mając na uwadze tylko zachowanie wymagań interesu społecznego. (postanowienie NSA z dnia 23 września 2016 r., II OZ 972/16).

Co istotne, z orzecznictwa wynika, iż organizacji społecznej, która przystąpiła do postępowania sądowego w sprawie ze skargi innego podmiotu na uchwałę, służy legitymacja skargowa do wniesienia skargi kasacyjnej także wtedy, gdy skarżący z prawa do wniesienia skargi nie korzysta (wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2019 r., II OSK 836/12).

Można także przytoczyć inne rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego, które wprawdzie odnosi się do skargi na akt planistyczny (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), lecz które znajduje zastosowanie do planów ochrony powietrza przez analogię:

Stanowisko, iż organizacja społeczna zgłaszając udział w postępowaniu w sprawie ze skargi na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wniesionej przez inną osobę musi wykazać swój interes prawny w tym postępowaniu, nie znajduje żadnego uzasadnienia w przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) ani też w przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.

Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Również ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) nie zawiera żadnych odrębnych regulacji w tym zakresie, które wyłączałyby stosowanie art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi odnośnie organizacji społecznych (postanowienie NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., II OZ 338/12).

- 6. *Please comment on the communicant's claim (page 5 of its update of 21 February 2022) that a local air quality plan or programme is not an activity within the scope of article 3 of the Act of 13 April 2007 on Preventing Environmental Damage and the Remediation of Environmental Damage, and thus cannot be subject to challenge under that Act.***

Program ochrony powietrza nie jest działaniem. W rozumieniu Konwencji z Aarhus jest planem.

Art. 24 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie daje każdemu możliwość powiadomienia właściwego organu o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku. Zgodnie z art. 3 tej ustawy do działalności stwarzającej ryzyko w środowisku zalicza się eksploatację instalacji wymagającą uzyskania pozwolenia zintegrowanego oraz pozwolenia na wprowadzanie pyłów i gazów do powietrza.

Odnosząc się do poprzedniej korespondencji, władze polskie chciały wykazać, że istnieje mechanizm, który umożliwia społeczeństwu możliwość zgłoszenia szkody lub bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku przez wskazane wyżej instalacje.