

Warsaw, 31 October 2018

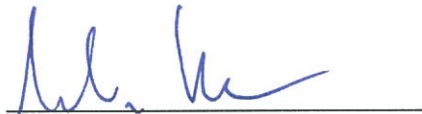
**ClientEarth Prawnicy dla Ziemi's
additional remarks in reference to the Polish Environment Minister's
reply to the Communication ACCC/C/2016/151**

I would like to make the following brief statement in response to the Polish Minister of the Environment's reply to the Communication ACCC/C/2016/151 (hereinafter referred to as the "Communication"):

- 1) It is not the case that the Communication covers only an Air Quality Plan, therefore ClientEarth requests that the Compliance Committee not recognize that the Communication covers only this kind of plan, as the Minister would desire.
- 2) I do not wish to repeat what was stated in the Communication. However, I consider it necessary to draw the Compliance Committee's attention to the fact that the provisions governing the legal requirements for a challenge to local laws cover all local laws, including those referring to environmental matters, unless otherwise provided in specific regulations – no such regulations exist, however, for environmental matters. No distinction is made between local laws governing environmental matters and local laws governing other types of issues. It is therefore not the case that, as the Minister stated in his reply, the provisions of law cited in the Communication "do not directly concern environmental issues".
- 3) The laws cited by the Minister in his reply (pts. 2 – 6) only serve to confirm the validity of ClientEarth's argument. Please note that all of the remedies submitted by the Minister as demonstrating that environmental NGOs may effectively challenge local laws actually serve to prove the exact opposite.
 - a. Art. 101 par. 2a of the Local Government Act does not give an environmental NGO the right to submit a complaint in its own right but requires it to represent a group of residents of the municipality. Incidentally, it is worth pointing out that the Minister himself states that "this provision is general and refers to all resolutions adopted by the municipal authority", i.e. also to resolutions concerning environmental matters;
 - b. Art. 9 pt. 1 of the Act of 15 July 1987 on the Ombudsman requires the NGO to seek the assistance of the ombudsman and does not allow the NGO to act independently in its own right;
 - c. The Act of 3 October 2008 on access to information on the environment and its protection, public participation in environmental protection and on environmental impact assessment clearly states that an NGO may challenge

decisions (i.e. not local laws/normative acts), an argument which has already been made by ClientEarth in the Communication itself;

- d. The right to participate in the proceedings leading to the adoption of a plan or programme, as envisaged in Directive 2001/42/EC, is not the same as the right to challenge a local law once it is adopted;
 - e. Art. 24 of the Act of 13 April 2007 on Preventing Environmental Damage and the Remediation of Environmental Damage provides no right for an NGO to challenge a local law regarding the environment;
 - f. The right to submit complaints and applications according to art. 221 of the Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Proceedings is not tantamount to the right to bring a challenge or petition for judicial review of a local law regarding the environment. Moreover, the manner in which an administrative authority responds to a complaint or application is not subject to judicial review by the administrative (or any other) courts in Poland – a fact which is evidenced by the attached verdict of the Supreme Administrative Court, an excerpt of which has been translated into English (also attached – the translated portion of the judgment is highlighted in bold type in the original-language version).
- 4) It is for the reasons stated above that ClientEarth considers the Minister of the Environment's reply to its Communication to be incorrect and ClientEarth reiterates all of the arguments set forth in the Communication. ClientEarth – now with the apparent assistance of the Minister of the Environment - has demonstrated that the provision of Polish law governing challenges against local laws apply to environmental matters and in practice restrict the ability of an NGO to challenge such local laws. The problem, therefore, is systemic – a fact which is not made less true simply because ClientEarth was refused standing in one case concerning air quality plans.



Dr Marcin Stoczkiewicz

Chairman of the Management Board

Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi

Attached:

1. Original-language version of the judgment of the Supreme Administrative Court of 19 January 2012, case no. II OSK 2692/11;
2. Translation of an excerpt of the judgment of the Supreme Administrative Court of 19 January 2012, case no. II OSK 2692/11.

Translation of an excerpt from a judgment of the Supreme Administrative Court of 19 January 2012, case no. II OSK 2692/11

“It should be emphasized that this complaint is a means of defending the interests of an individual, the violation of which does not give rise to a request to initiate administrative proceedings. The administrative court is not competent to hear common complaints, because it controls the activities of public administration in the scope specified in the Law on Procedure before Administrative Courts.

The court of first instance reasonably considered that the proceedings regarding complaints and requests covered by Section VIII of the Code of Administrative Procedure [i.e. art. 211 and subsequent articles of the Code of Administrative Procedure] is not subject to review by administrative courts. Lack of cognition of administrative courts in these matters is not questioned in the case law of the Supreme Administrative Court (see, among others, the judgment of the Supreme Administrative Court of 24 November 2011, case No. II OSK 1961/11, order of the Supreme Administrative Court of 1 March 2010, case No. II OSK 478/09, order of the Supreme Administrative Court of 25 February 2009, case No. II OSK 241/09, order of the Supreme Administrative Court of 26 January 2006, case No. I OSK 26/07).

Inadmissibility of a complaint due to lack of jurisdiction of an administrative court takes place when the complaint:

- 1) concerns an act or activity not covered by the scope of jurisdiction of the administrative court (Article 3 § 2 and 3 and 4 of the Law on Procedure before Administrative Courts), or
- 2) has been lodged in a case excluded from the scope of jurisdiction of such a court (Article 5 of the Law on Procedure before Administrative Courts), or
- 3) was lodged in a case in which a common court is competent.

In the case under consideration, there is inadmissibility due to the reason set out in the first point, because the activities of state authorities and public administration bodies regulated by the provisions of Section VIII of the Code of Administrative Procedure, concerning complaints and applications of citizens, are not subject to the jurisdiction of administrative courts.

An analysis of art. 3 § 1-3 of the Law on Procedure before Administrative Courts leaves no doubt that administrative courts are not competent in cases of complaints about actions taken under the provisions of Section VIII of the Code of Administrative Procedure, i.e. in proceedings regarding complaints and applications, regardless of the form in which the complainant receives a response to the complaint. In the case under consideration, it had to take the form of a resolution because it was taken by a collegial body.”

II OSK 2692/11 - Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 1110181

Postanowienie

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 19 stycznia 2012 r.

II OSK 2692/11

TEZA aktualna

Postępowanie w sprawie skarg i wniosków objętych działem VIII k.p.a. nie podlega kontroli sądów administracyjnych.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu w dniu 19 stycznia 2012 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Wojewody Kujawsko - Pomorskiego od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 968/11 o odrzuceniu skargi Wojewody Kujawsko - Pomorskiego na uchwałę Rady Powiatu w N. z dnia (...) stycznia 2011 r., Nr (...) w przedmiocie skargi na działanie organu postanawia;
oddalić skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Postanowieniem z dnia 11 października 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy odrzucił skargę Wojewody Kujawsko - Pomorskiego na uchwałę Rady Powiatu w N. z dnia (...) stycznia 2011 r., Nr (...) w przedmiocie skargi na działanie organu.

W uzasadnieniu postanowienia Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne. Pismem z dnia 18 lipca 2011 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w trybie nadzoru skargę na uchwałę (...) Rady Powiatu w N. z dnia (...) stycznia 2011 r. w sprawie skargi K. S. na Zarząd Powiatu w N., domagając się stwierdzenia jej nieważności.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że przedmiotową uchwałą Rada Powiatu w N., działając w zakresie swojej właściwości, po rozpatrzeniu skargi K. S. na Zarząd Powiatu w N. wniesionej w trybie przepisów Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego - "Skargi i wnioski", uznała ją za bezzasadną. Podjęcie zaskarżonej uchwały przez Radę stanowiło czynność informującą o sposobie załatwienia skargi, podjętą w związku z art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) - zwana dalej "k.p.a.". W ocenie Wojewody Kujawsko - Pomorskiego w świetle art. 238 § 1 zd. 2 k.p.a. zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Uzasadnienie faktyczne powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, uznanych przez Radę za

udowodnione, a także przytoczenie dowodów, na których Rada się oparła oraz przyczyn, wedle których ewentualnie tym dowodom odmówiła wiarygodności i mocy dowodowej. Z kolei w uzasadnieniu prawnym Rada powinna była wskazać podstawę prawną, na której oparła swoją decyzję. Zdaniem Wojewody skarżona uchwała takiego uzasadnienia nie zawiera. Stanowisko Komisji Rewizyjnej stanowiące uzasadnienie przedmiotowej uchwały zawiera w swej treści braki formalne. Nie wynika również z treści postanowień przedmiotowej uchwały, by postępowanie wyjaśniające przeprowadzone w związku z wniesioną skargą pozwalało jednoznacznie stwierdzić, iż podniesione w skardze zarzuty były bezzasadne. W związku z powyższym uzasadniony jest w ocenie organu nadzoru zarzut wydania skarżonej uchwały z naruszeniem przepisu art. 238 § 1 k.p.a. Ponadto postanowienia zaskarżonej uchwały naruszają przepisy art. 7 k.p.a., obligującego organ administracji do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, jak również art. 77 § 1 k.p.a., zobowiązującego organ administracji do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, oraz art. 107 k.p.a., wskazującego jakie elementy powinno zawierać uzasadnienie.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu w N. wniosła o jej odrzucenie, ewentualnie oddalenie.

Uzasadniając wniosek o odrzucenie skargi Rada wskazała, iż na uchwałę podjętą w trybie art. 229 pkt 3 k.p.a. nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych wskazano, że skarga organu nadzoru na uchwałę organu powiatu jest dopuszczalna po uprzednim wezwaniu organu powiatu do usunięcia naruszenia prawa. W niniejszej sprawie Wojewoda przed wniesieniem skargi nie wezwał organu powiatu do usunięcia naruszenia prawa, albowiem za takie wezwanie nie można uznać zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego podpisanego przez Wicewojewodę.

Odnosząc się merytorycznie do treści zarzutów skargi Rada wyjaśniła, iż brak w samej uchwale uzasadnienia faktycznego i prawnego w zakresie określonym przez organ nadzoru nie oznacza, iż uchwała jest nieważna. Uchwała zawierała bowiem uzasadnienie z powołaniem na ustalenia komisji rewizyjnej. Zgodnie z art. 238 k.p.a. to zawiadomienie, a nie uchwała organu o odmownym załatwieniu skargi, winno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Strona w korespondencji otrzymała jedno i drugie. W cenie skarżonego organu nie zasługują również na uwzględnienie zarzuty dotyczące naruszenia przepisów art. 7, 77 § 1 i 107 k.p.a., ponieważ postępowanie wyjaśniające było prowadzone wnikliwie i rzetelnie, co potwierdza dokumentacja zebrana w sprawie.

W motywach swego rozstrzygnięcia Sąd pierwszej instancji podniósł, iż zaskarżona uchwała została podjęta w wyniku wniesienia przez K. S. skargi powszechnej, przysługującej w oparciu o przepisy działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Na mocy art. 227 k.p.a. przedmiotem takiej skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej działalności zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek

organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2, jest rada powiatu, zgodnie z art. 229 pkt 4 k.p.a.

Zdaniem Sądu postępowanie w sprawie skarg i wniosków z działu VIII k.p.a. nie podlega kontroli sądów administracyjnych. Podkreślono, iż uchwała stanowi rozpoznanie skargi powszechnej w ramach podległości między organami samorządu powiatu i nie ma charakteru sprawy z zakresu administracji publicznej, zwłaszcza, że przepis art. 5 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) - zwana dalej "p.p.s.a.", nie przewiduje kognicji sądu administracyjnego w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej oraz wynikających z podległości służbowej.

Skargę kasacyjną od powyższego postanowienia wniósł Wojewoda Kujawsko - Pomorski, zarzucając mu w trybie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania: art. 5 ust. 1 i 2 p.p.s.a. oraz art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. w związku z art. 238 § 1 k.p.a. poprzez uznanie, iż sprawa zaskarżenia w trybie nadzorczym uchwały jako aktu organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowanego w sprawach z zakresu administracji publicznej z powodu naruszenia przepisu procedury administracyjnej w zakresie wymogów zawiadomienia o sposobie rozpatrzenia skargi na działalność organów jednostki samorządu terytorialnego, nie należy do kognicji sądu administracyjnego, gdyż jest sprawą wynikającą z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej oraz wynikającej z podległości służbowej, przez co uznanie takie zatamowało drogę do merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez Sąd pierwszej instancji, miało więc istotny wpływ na wynik sprawy.

W związku z powyższym na podstawie art. 176 w zw. z art. 185 § 1 p.p.s.a. wniesiono o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Bydgoszczy oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przypisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podkreślono, że w świetle art. 238 § 1 zdanie drugie k.p.a. zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać wskazanie faktów, uznanych przez Radę za udowodnione, a także przytoczenie dowodów, na których Rada się oparła oraz przyczyny wedle których ewentualnie tym dowodom odmówiła wiarygodności mocy dowodowej. W uzasadnieniu prawnym Rada powinna była wskazać podstawę prawną, na której oparła swoją decyzję. Stwierdzono nadto, że przeprowadzone przez organ rozpatrujący skargę postępowanie wyjaśniające nie pozwoliło zdaniem organu nadzorczego jednoznacznie stwierdzić, iż podniesione w skardze zarzuty były bezzasadne. Zatem uchwała nie zawierała w swej treści wszystkich przedmiotowo istotnych elementów.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Bezsporne w niniejszej sprawie jest, iż przedmiotowa uchwała wyraża stanowisko Rady Powiatu w N. rozpatrującej tzw. skargę powszechną K. S. wniesioną w trybie Działu VIII k.p.a. na nienależyte wykonywanie zadań przez Zarząd Powiatu w N.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że przedmiotem skargi powszechnej, może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo

przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Skarga ta wnoszona jest w związku z już podjętym działaniem organu, ewentualnie w związku z brakiem takiego działania, ma na celu zwrócenie uwagi właściwym organom na wszelkie nieprawidłowości powstałe w wyniku takiego działania lub zaniechania. Postępowanie w sprawie tego typu skarg ma cechy samodzielnego jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego uproszczonego i kończy się czynnością materialno-techniczną, określoną w art. 238 § 1 k.p.a., informującą stronę o sposobie załatwienia skargi.

Należy podkreślić, iż skarga ta jest środkiem obrony interesów jednostki, których naruszenie nie daje podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego. Sąd administracyjny nie jest właściwy do rozpoznawania skarg powszechnych, kontroluje bowiem działalność administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Sąd pierwszej instancji zasadnie uznał, że postępowanie w sprawie skarg i wniosków objętych Działem VIII k.p.a. nie podlega kontroli sądów administracyjnych. Brak kognicji sądów administracyjnych w tych sprawach nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. m.in. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1961/11; postanowienie NSA z dnia 1 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 478/09; postanowienie NSA z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 241/09; postanowienie NSA z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 26/07).

Niedopuszczalność skargi z powodu braku właściwości sądu administracyjnego ma miejsce wówczas gdy skarga:

- 1) dotyczy aktu lub czynności nieobjętych zakresem właściwości sądu administracyjnego (art. 3 § 2 i 3 oraz art. 4 p.p.s.a.), albo**
- 2) została wniesiona w sprawie wyłączonej zakresu właściwości tego sądu (art. 5 p.p.s.a.), albo**
- 3) została wniesiona w sprawie podlegającej kognicji sądu powszechnego.**

W rozpoznawanej sprawie zachodzi niedopuszczalność z powodu wskazanego w punkcie pierwszym, ponieważ działalność organów państwa i organów administracji publicznej uregulowana przepisami Działu VIII k.p.a., dotycząca skarg i wniosków obywateli, nie jest objęta kognicją sądów administracyjnych.

Analiza art. 3 § 1-3 p.p.s.a. nie pozostawia wątpliwości, że sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach skarg na czynności podejmowane w trybie przepisów Działu VIII k.p.a., tj. w postępowaniu w sprawach skarg i wniosków i to niezależnie od tego, jaką formę przybierze udzielona skarżącemu odpowiedź na skargę. W rozpoznawanej sprawie musiała ona mieć formę uchwały, ponieważ została podjęta przez organ kolegialny.

Pomimo że powołany przez Sąd pierwszej instancji art. 5 pkt 1 i 2 p.p.s.a. nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, należy uznać, iż powyższe uchybienie nie miało wpływu na rozstrzygnięcie Sądu w niniejszej sprawie. Prawdłowo bowiem wskazano, że uchwała

Rady Powiatu rozpoznająca w trybie art. 229 pkt 4 k.p.a. skargę na działalność Zarządu Powiatu nie podlega kognicji sądu administracyjnego.

Z tych też względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji postanowienia.