

Odpowiedź na pytania Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2018/158

1. *In its response to the communication dated 18 June 2019, the Party concerned states that annual farm and hunting plans are not subject to public participation. Please clarify whether Polish law requires public participation to be carried out during the preparation of multiannual farm and hunting plans. If so, please provide the text in Polish, together with an English translation thereof, of the relevant legislative provision(s) imposing this requirement.*

Polskie prawo nie wymaga udziału społeczeństwa podczas sporządzania Wieloletnich Łowieckich Planów Hodowlanych.

2. *To the extent that such judgments exist, for each of the plans listed in subparagraphs (a) – (s) below, please provide:*
- (i) An example of a judgment in which an environmental non-governmental organization (NGO) was able to successfully challenge that type of plan; and*
 - (ii) An example of a judgment in which one or more private individuals was able to successfully challenge that type of plan.*

Please provide the text of each judgment in Polish. (Following the hearing, the Committee may request an English translation of the relevant parts of the judgments.)

- (a) Local spatial development plan;*
- (b) Voivodship spatial development plan;*
- (c) Forest management plan;*
- (d) Air quality action plan;*
- (e) Short-term air quality action plan*
- (f) Noise management action plan;*
- (g) Waste management plan adopted at the Voivod level;*
- (h) Waste management plan adopted at the national level;*
- (i) Multiannual hunting plan;*
- (j) Annual hunting plan*
- (k) Water maintenance plan;*
- (l) River basin management plan;*
- (m) Flood risk management plan;*
- (n) Drought management plan;*
- (o) Plan of protection measures of Natura 2000 area, adopted under article 28 of the Nature Protection Act;*
- (p) Natura 2000 area protection plan, adopted under article 29 of the Nature Protection Act;*
- (q) National park protection plan;*
- (r) Nature reserves protection plan;*
- (s) Landscape parks protection plan.*

Odnosnie do punktu (a) – wyroki w których podmioty indywidualne skutecznie zaskarżyły miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego:

- II SA/Gd 698/21 - Wyrok WSA w Gdańsku;

- II SA/Ol 158/22 - Wyrok WSA w Olsztynie;

- II SA/Gd 677/21 - Wyrok WSA w Gdańsku

Odnosnie do punktu (b) - wyrok, w którym podmiot indywidualny skutecznie zaskarżył wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego - II SA/Ol 1351/15 - Wyrok WSA w Olsztynie

Treść ww. orzeczeń przekazuję w załączeniu jako **Załącznik I** do niniejszej odpowiedzi.

Informuję jednocześnie, że nie stwierdzono istnienia orzeczeń sądów administracyjnych, które wskazywałyby, że organizacja pozarządowa była w stanie skutecznie zaskarżyć przed sądem miejscowy bądź wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu należy dodać, że istnieje orzecznictwo, które wskazuje na to, że organizacja pozarządowa, działająca zgodnie ze swoimi celami statutowymi może zostać dopuszczona jako uczestnik postępowania na podstawie art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, 655) do postępowania sądowego w zakresie postępowań dotyczących planów zagospodarowania przestrzennego. Taką interpretację sformułował Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. Akt II OZ 553/13, w którym stwierdził m.in. że:

„Skoro stowarzyszenie prowadzi działalność na rzecz ochrony przyrody i zrównoważonego rozwoju, to jednym ze sposobów wykonywania tej działalności jest branie udziału w postępowaniu w sprawach z zakresu uchwalania czy zmiany planów miejscowych. Należy mieć bowiem na uwadze, że stosownie do treści art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 647), ład przestrzenny i zrównoważony rozwój jest podstawą działań prowadzonych w trybie przepisów ustawy w zakresie zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Nie ulega więc wątpliwości, że postępowanie w sprawie uchwalenia planu miejscowego dotyczy kwestii, które zostały wskazane jako cele działalności stowarzyszenia.”

Powyższe orzeczenie również zostanie przekazane w ramach załącznika do odpowiedzi.

Odnosnie do punktu (c) - Informuję jednocześnie, że nie stwierdzono istnienia orzeczeń sądów administracyjnych, które wskazywałyby, że organizacja pozarządowa była w stanie skutecznie zaskarżyć przed sądem plan urządzenia lasu.

Pomimo tego, że władze polskie uważają, że plany urządzenia lasu są wyłączone z zakresu zastosowania art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus to nie oznacza to, że plany urządzenia lasu i sposób ich realizacji jest całkowicie wyłączony z kontroli społecznej sprawowanej poprzez możliwość wniesienia skargi do sądu. Obecnie przed Sądem Okręgowym w Warszawie toczy się postępowanie przeciw Skarbowi Państwa, w którym ten sąd postanowieniem z 8 listopada 2021 r. zastosował środek tymczasowy przez wydanie zakazu prowadzenia działalności na określonych gruntach leśnych.

W sprawie o sygnaturze akt IV C 264/18 organizacja pozarządowa wniosła pozew korzystając z przysługującego prawa wniesienia pozwu cywilnego do sądu powszechnego na podstawie art. 323 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.) i żądania przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Ponieważ przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej „KPC”) przewidują możliwość udzielenia zabezpieczenia przed wszczęciem postępowania w sprawie lub w jego toku (art. 730 KPC), realizacja zadań zaplanowanych w planie urzędzenia lasu mogła zostać wstrzymana jeszcze po zatwierdzeniu przez nadleśniczego, a przed ich rozpoczęciem. Sąd postanowił zabezpieczyć roszczenie zakazując pozwanemu (Skarbowi Państwa – Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe, Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz nadleśnictwom, których dotyczył pozew) podejmowania w przyszłości wycinki drzew (pozyskania drewna) na terenie, którego dotyczy pozew.

Odnosnie do punktów (d) oraz (e) – Ministerstwo Klimatu i Środowiska we współpracy z właściwymi jednostkami administracji publicznej wciąż analizuje orzecznictwo w tym zakresie. Po zebraniu danych ministerstwo niezwłocznie prześle je do Sekretariatu Komitetu.

Odnosnie do punktu (f) - Ministerstwu Klimatu i Środowiska nie jest znane orzeczenie, które wskazywałoby na to, że organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną środowiska lub podmiotom indywidualnym udało się skutecznie zaskarżyć program ochrony środowiska przed hałasem.

Odnosnie do punktu (g) - Ministerstwu Klimatu i Środowiska nie jest znane orzeczenie, które wskazywałoby na to, że organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną środowiska udało się skutecznie zakwestionować wojewódzki plan gospodarki odpadami.

Poniżej przekazuję informacje na temat przykładowych orzeczeń sądów administracyjnych, w których co najmniej jednej osobie udało się zakwestionować wojewódzki plan gospodarki odpadami:

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 18 grudnia 2018 r., II SA/Rz 520/17 – w którym WSA uwzględnił skargę J.K. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Produkcja Handel Usługi "(...)" K.J. w J. na uchwałę Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 5 stycznia 2017 r. Nr XXXI/551/17 w sprawie wykonania Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Podkarpackiego 2022 (WPGO 2022) w zakresie załącznika nr 2;

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 28 września 2017 r. sygn. akt II SA/Rz 519/17 w – w którym WSA uwzględnił skargę J. K. na uchwałę Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia (...) stycznia 2017 r. Nr (...) w przedmiocie uchwalenia Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Podkarpackiego i stwierdził nieważność uchwały w części planu.

Treść orzeczeń przekazuję w **Załączniku I** do niniejszej odpowiedzi.

Odnosnie do punktu (h) - Ministerstwu Klimatu i Środowiska nie jest znane orzeczenie, w którym organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną środowiska udało się skutecznie zakwestionować krajowy plan gospodarki odpadami lub takiego, w którym co najmniej jedna osoba prywatna była w stanie skutecznie zakwestionować tego rodzaju plan.

Odnosnie do punktów (i) oraz (j) - Ministerstwu Klimatu i Środowiska nie jest znane orzeczenie, w którym organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną środowiska lub też podmiotom indywidualnym udało się skutecznie zakwestionować wieloletni bądź roczny łowiecki plan hodowlany.

Odnosnie do punktów (k) do (n) - plany wymienione w punktach (k) – (n) jak do tej pory nie były kwestionowane przed sądem.

Odnosnie do punktów (o) do (s) – Nie są znane orzeczenia, które wskazywałyby, że organizacjom pozarządowym, czy też podmiotom indywidualnym udało się skutecznie zaskarżyć te plany.

3. Please specify the legal provisions, if any, under which private individuals and environmental NGOs may have access to justice to challenge each of the following plans before an administrative or judicial procedure:

(a) Annual hunting plan;

(b) Multiannual hunting plan;

(c) Forest management plan;

(d) River basin management plan;

(e) Flood risk management plan;

(f) Drought management plan;

(g) Waste management plan adopted at national level;

(h) Natura 2000 area protection plan, adopted under article 29 of the Nature Protection Act;

(i) National park protection plan.

Odnosnie do punktu (a) oraz (b) – przepisy polskiego prawa nie przewidują dostępu do wymiaru sprawiedliwości w przypadku rocznych planów łowieckich i wieloletnich planów hodowlanych.

Odnosnie do punktu (c) – kwestię dostępu do wymiaru sprawiedliwości w przypadku planów urzędzenia lasu wyjaśniono szczegółowo w korespondencji przesłanej do Komitetu w ramach sprawy ACCC/C/2017/154, która dotyczy planów urzędzenia lasu. W korespondencji tej, w szczególności w odpowiedzi na komunikat, wskazane są właściwe przepisy prawa dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Niemniej jednak, jeśli Komitet życzy sobie w tym względzie dalszych wyjaśnień, władze polskie są gotowe ich udzielić.

Odnosnie do punktów (d), (e) oraz (f) - plany zarządzania ryzykiem powodziowym, plany przeciwdziałania skutkom suszy, plany gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy są przyjmowane w drodze aktów prawnych, w drodze rozporządzenia, wydawanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej (na podstawie odpowiednio art. 173 ust. 16, art. 185 ust. 6 oraz art. 321 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne).

Powyższe kategorie planów przyjmowane w drodze aktów normatywnych powszechnie obowiązujących podlegają przepisom reagującym kwestię odpowiedzialności za szkody

wyrządzone bezprawiem legislacyjnym. Art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej wprowadził bowiem zasadę, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej.

Regulacja konstytucyjna została z dniem 1 września 2004 r. uszczegółowiona przez art. 417¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.), zwanej dalej „k.c.”, który pozwala na wystąpienie z żądaniem naprawienia szkody, która została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (art. 417¹ § 1).

Z kolei plany utrzymania wód są przyjmowane w drodze aktów prawa miejscowego przez wojewodów na podstawie art. 327 ust. 4 ustawy – Prawo wodne. Zgodnie z art. 63 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2022 r. poz. 135, z późn. zm.) plany utrzymania wód, jako akty prawa miejscowego wydane przez wojewodę, są zaskarżalne do sądu administracyjnego przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, a więc również osoba prywatna lub organizacja społeczna, 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. Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do orzekania w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami (art. 188 pkt 3 Konstytucji RP).

Odnosnie do punktu (g) - Krajowy plan gospodarowania odpadami (KPGO) jest uchwalany przez Radę Ministrów (art. 36 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach). Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP uchwały Rady Ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Natomiast nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Akt prawa wewnętrznego może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 93 ust. 3 Konstytucji RP uchwały podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Taką kontrolę mogą stosować organy stosujące prawo, w szczególności sądy, pomijając w rozstrzygnięciu sprawy przepisy aktów prawa wewnętrznego (m.in. uchwał) niezgodne z normą prawa powszechnie obowiązującego. Organy te mogą taką kontrolę podejmować w toku rozstrzygnięcia z własnej inicjatywy lub na wniosek podmiotów, w tym również osób prywatnych lub organizacji społecznych.

Na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, a więc również osoba prywatna lub organizacja społeczna, 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. Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do

orzekania w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami (art. 188 pkt 3 Konstytucji RP). W tych ramach mieszczą się również akty prawa wewnętrznego, w tym uchwały Rady Ministrów takie jak KPGO.

Odnosnie do punktu (h) oraz (i) – plan ochrony obszaru Natura 2000 jest przyjmowany na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2022 r. poz. 916) w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska.

Plan ochrony dla parku narodowego na podstawie art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2022 r. poz. 916) jest ustanawiany w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska.

Plany ochrony dla parków narodowych są przyjmowane w drodze aktów normatywnych powszechnie obowiązujących i podlegają przepisom reagującym kwestię odpowiedzialności za szkody wyrządzone bezprawiem legislacyjnym. Zastosowanie znajdzie tu wyżej opisany art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

W tym przypadku zastosowanie znajdzie również art. 79 Konstytucji RP.

4. *Please specify which, if any, of the plans listed in subparagraphs (a) – (s) of question 2 above you consider to be outside the scope of article 9 (3) of the Convention and thus with regard to which Poland, in your view, has no obligation under article 9 (3) to provide access to justice. For each of the plans listed in subparagraphs (a) – (s) above that you consider to be outside the scope of article 9 (3) of the Convention, please briefly explain why, in your view, they are not covered by article 9 (3).*

Zgodnie z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus, prawo do sądu obejmuje obowiązek zapewnienia w prawie krajowym, że „członkowie społeczeństwa” spełniający wymagania określone w tym prawie będą mieli dostęp do administracyjnego lub sądowego postępowania umożliwiającego kwestionowanie działań lub zaniechań władz publicznych naruszających przepisy prawa krajowego w dziedzinie środowiska (ust. 3). Z przedstawionego przepisu nie wynika jednoznacznie, jakich dokumentów, działań i zaniechań władz publicznych dotyczy ten przepis.

Komunikat ACCC/C/2018/158 obejmuje cały szereg planów i programów dotyczących środowiska. Plany te mają one różny charakter, co się objawia głównie w sposobie przyjmowania poszczególnych planów, ale także w ich zewnętrznych efektach.

W pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że część planów jest tak naprawdę aktami prawa powszechnie obowiązującego. Tak jest w przypadku planów wymienionych w pytaniu 2 w punktach: (f), (l), (m), (n), (p) oraz (q). Są to plany uchwalane w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej lub w przypadku planu ochrony dla parku narodowego oraz planu ochrony dla obszaru Natura 2000 przez ministra właściwego do spraw środowiska.

W przekonaniu władz polskich akty prawa powszechnie obowiązującego nie są działaniami w ujęciu art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus. Są to przepisy wykonawcze lub powszechnie obowiązujące akty normatywne, o których mowa w art. 8 Konwencji z Aarhus. Nie są to zatem akty prawa o charakterze indywidualnym, które dotyczą zawężonego i ściśle określonego kręgu podmiotów.

Co się tyczy planów wymienionych w punktach: (c), (i) oraz (j) pytania 2, to plany te mają charakter wewnętrzny oraz techniczny i dotyczą mienia, które jest własnością Skarbu Państwa. W tym znaczeniu nie są one również działaniami przewidzianymi w art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus. Sposób przyjmowania tych planów oraz ich zawartość zostały opisane w odpowiedziach na komunikaty ACCC/C/2018/158 oraz ACCC/C/2017/154.