

Kraków, Warszawa, 13 czerwca 2025 r.

Fundacja Frank Bold

ul. Skłodowskiej-Curie 4/3

31-315 Kraków

krakow@frankbold.org

Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi

ul. Mokotowska 33/35

00-560 Warszawa

info.warszawa@clientearth.org

Ministerstwo Sprawiedliwości

Al. Ujazdowskie 11

00-950 Warszawa P-33

Uwagi

do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowanie przed sądami administracyjnymi (nr w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UDER32)

W związku z ogłoszeniem konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowanie przed sądami administracyjnymi (nr w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UDER32; dalej: projekt ustawy) składam uwagi Fundacji Frank Bold oraz Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi.

Na wstępie należy zauważyć, że niniejsze konsultacje publiczne prowadzone są w sposób niewłaściwy. Po pierwsze, wyznaczony zbyt krótki, jedynie 7-dniowy termin na składanie uwag, pomimo że projekt nie ma charakteru pilnego i nie wymaga procedowania w przyspieszonym trybie. Po drugie, projekt ustawy wraz z uzasadnieniem oraz OSR zamieszczono na stronie internetowej Rządowego Procesu Legislacyjnego w formacie .xml, który znacząco utrudnia przeciętnemu odbiorcy zapoznanie się z treścią dokumentów. Po trzecie, w piśmie z informacją o konsultacjach nie wskazano adresu e-mail, za pośrednictwem którego należy składać uwagi.

1. Art. 1 pkt 4 projektu ustawy – zmiana art. 83 § 3 ustawy z dn. 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.).

Projektowane brzmienie art. 83 § 3 p.p.s.a. umożliwi składanie przesyłek do sądu za pośrednictwem dowolnego operatora pocztowego w Polsce oraz na terytorium UE, w Szwajcarii, w państwach członkowskich EFTA. Zmiana ta może mieć bardzo daleko idące konsekwencje dla prawidłowego przebiegu postępowania sądowo-administracyjnego ze względu na możliwe trudności z wykazaniem daty nadania przesyłki, a tym samym, w wielu przypadkach, dotrzymania terminu. Może to doprowadzić do znacznej przewlekłości postępowań. Należy podkreślić, że w postępowaniu przed sądami administracyjnymi możliwe jest (i szeroko stosowane) składanie pism w formie elektronicznej, za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej, w związku z czym wątpliwa jest konieczność liberalizacji przepisów w zakresie nadawania pism za pośrednictwem operatorów pocztowych.

Ponadto, należy rozważyć, czy zmiana art. 83 p.p.s.a. bez analogicznej zmiany w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) nie doprowadzi do sytuacji, w której składanie skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego (za pośrednictwem organu) będzie nadal wymagało skorzystania z operatora wyznaczonego lub operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne. Rozbieżność regulacji dotyczącej składania pism do organu (w tym skargi) i sądu może doprowadzić do popełniania błędów przez strony postępowań i godzić w zasadę budowania zaufania do władzy publicznej.

Należy również wnikliwie przeanalizować potencjalnie negatywne skutki projektowanej zmiany dla Poczty Polskiej S.A. i jej pracowników.

2. Art. 1 pkt 5 – dodanie art. 106 § 3a p.p.s.a.

Projektowany przepis w założeniu ma wprowadzić do postępowania sądowo-administracyjnego instytucję opinii przyjaciela sądu. Jest to słuszny postulat, ponieważ w obecnym stanie prawnym przedstawienie stanowiska przez organizację społeczną wymaga dołączenia do postępowania przed sądem administracyjnym w charakterze uczestnika na prawach strony, co nie w każdej sprawie jest niezbędne i może niepotrzebnie przedłużyć postępowanie.

Projektowany przepis przewiduje jednak, że przedstawienie poglądu przez organizację społeczną może nastąpić jedynie z inicjatywy sądu. Takie rozwiązanie należy ocenić krytycznie. Wymagałoby od sądu samodzielnego poszukiwania organizacji potencjalnie zainteresowanych przedmiotem postępowania oraz dokonywania wyboru (w sposób arbitralny) konkretnej organizacji, do której skierowane zostanie wezwanie do przedstawienia poglądu. Tymczasem inicjatywa przedstawienia stanowiska powinna przysługiwać przede wszystkim samym organizacjom. W związku z powyższym proponujemy, aby regulację uzupełnić o zmianę art. 9 p.p.s.a., polegającą na oznaczeniu dotychczasowej treści tego przepisu jako § 1 i dodaniu § 2 w brzmieniu:

„§ 2. Organizacja społeczna, która nie bierze udziału w postępowaniu, może przedstawić sądowi istotny dla sprawy pogląd.”

3. Art. 1 pkt 7 – dodanie art. 173 § 3 p.p.s.a.

Projektowany przepis pozbawia organizacje społeczne, biorące udział w postępowaniu w charakterze uczestnika na prawach strony, prawa do złożenia skargi kasacyjnej.

Organizacje społeczne odgrywają kluczową rolę w demokratycznym państwie prawa – pełnią funkcję strażników interesu publicznego oraz sprawują społeczną kontrolę nad działaniami władzy publicznej. Działając niezależnie od struktur państwowych, monitorują decyzje władz, ujawniają nieprawidłowości i zabiegają o ochronę praw osób, które często nie mają realnych możliwości dochodzenia ich samodzielnie. Ograniczanie prawa tych organizacji do sądu nie tylko osłabia ich zdolność do działania, ale uderza w fundamenty demokratycznego państwa prawa – zasadę kontroli obywatelskiej, przejrzystości działania władzy i równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Tam, gdzie organizacje społeczne nie mogą skutecznie kwestionować decyzji władz, zanika przestrzeń dla realnej debaty publicznej i odpowiedzialności instytucji publicznych. Dlatego wszelkie próby ograniczania legitymacji procesowej organizacji społecznych należy traktować nie tylko jako naruszenie prawa, ale jako zagrożenie dla jakości życia obywateli i kondycji demokracji.

Projektowany przepis skutkował będzie istotnym ograniczeniem prawa organizacji społecznych do sądu oraz wyłączeniem stosowania w przypadku tych organizacji zasady dwuinstancyjności postępowania, co należy rozpatrywać jako naruszenie art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto, przepis ten godzi również w prawo do rzetelnego procesu sądowego wyrażone w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPCz) w szczególności w zakresie, w jakim narusza wyrażoną w tym przepisie zasadę równości broni, zgodnie z którą każda ze stron (w tym uczestnik na prawach strony) musi mieć zapewnioną rozsądną możliwość przedstawienia swojej sprawy na warunkach, które nie stawiają jej w istotnej niekorzystnej sytuacji w stosunku do drugiej strony (zob. np. wyrok ETPCz z dnia 27 października 1993 r. w sprawie *Dombo Beheer B.V. v. Holandii*, skarga nr 14448/88, § 33).

W odniesieniu do organizacji ekologicznych, działających w sprawach dotyczących ochrony środowiska, projektowany przepis rażąco narusza art. 9 ust. 2, 3 i 4 Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (dalej: Konwencja z Aarhus). Prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości organizacjom społecznym działającym w sferze ochrony środowiska gwarantuje też szereg dyrektyw UE, w szczególności art. 11 ust. 3 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, art. 25 ust. 3 dyrektywy 2010/75/WE, sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), art. 13 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 1 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, czy też art. 27 ust. 1 dyrektywy 2024/2881 w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy.

Należy przypomnieć, że na podstawie utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE sądy państw członkowskich zgodnie z wyrażoną w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) zasadą lojalnej współpracy mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień podmiotów prawa

wynikających z prawa Unii. Artykuł 19 ust. 1 TUE nakłada ponadto na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii (wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth, C 404/13, pkt 52).

Ponadto, państwo członkowskie, ustanawiając przepisy proceduralne regulujące środki prawne dotyczące wykonywania uprawnień, jakie organizacja ochrony środowiska wywodzi z bezpośrednio skutecznych przepisów prawa UE i które wchodzą w zakres Konwencji z Aarhus, musi zapewnić ich zgodność także z art. 47 ust. 1 Karty Praw Podstawowych (dalej: KPP). Jak zostało potwierdzone przez Trybunał, art. 47 ust. 1 KPP opiera się na art. 13 EKPCz¹, w związku z czym prawo do skutecznego środka prawnego należy interpretować zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Co więcej, krajowe prawo procesowe powinno być konsekwentnie interpretowane zgodnie z wymogami art. 9 ust. 4 Konwencji z Aarhus stanowiącymi, żeby środki zaradcze były odpowiednie i prawnie skuteczne.

Polskie przepisy już w dotychczasowym brzmieniu - w świetle prawa UE, Konwencji z Aarhus i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, a także toczących się przeciwko Polsce postępowań naruszeniowych² lub postępowań przez Komitetem ds. Zgodności z Konwencją z Aarhus³ oraz wyroków TSUE⁴ - nie spełniają międzynarodowych standardów w zakresie zapewnienia organizacjom społecznym, w szczególności organizacjom ekologicznym, szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

Tymczasem proponowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości nowelizacja przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie tylko nie usuwa zidentyfikowanych barier w dostępie do sądu, ale wręcz drastycznie je pogłębia.

Poważne zarzuty dotyczące projektowanego przepisu zostały zgłoszone w uwagach złożonych na etapie rozpatrywania przez Stały Komitet Rady Ministrów. Na niezgodność z Konwencją z Aarhus oraz prawem UE, jak również na możliwe negatywne konsekwencje jego wprowadzenia, wskazał Minister do spraw Unii Europejskiej w piśmie z 2 czerwca 2025 r. znak DPUE.720.567.2025.DK.3. Potencjalna niezgodność z Konstytucją RP oraz istotne braki w zakresie oceny skutków regulacji podkreśliła Koordynator Oceny Skutków Regulacji w piśmie z 16 maja 2025 r. znak KOSR.0610.149.2025.

Swój zdecydowany, jednomyślny sprzeciw dla tak rażącego zamachu na społeczeństwo obywatelskie wyraziło 122 organizacji społecznych podpisanych pod stanowiskiem odczytanym na spotkaniu konsultacyjnym, które odbyło się w dniu 9 czerwca w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z inicjatywy Pani Minister do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego. Treść stanowiska wraz z listą sygnatariuszy stanowi

¹ Wyrok TSUE w sprawie C-334/12 RX-II, punkt 42.

² Postępowanie naruszeniowe INFR(2020)2105 dotyczące braku dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do programów ochrony powietrza, a także skargi na brak możliwości zaskarżenia przez organizacje ekologiczne tzw. negatywnych decyzji screeningowych (CPLT(2022)01935) czy brak możliwości zaskarżania przez organizacje ekologiczne decyzji przedłużających okres obowiązywania pozwoleń wodnoprawnych (CPLT(2023)01761).

³ sprawy ACCC/C/2016/151 (dotycząca programów ochrony powietrza), ACCC/C/2017/154 (dotycząca planów urządzenia lasu), ACCC/C/2017/146 (dotycząca pozwoleń wodnoprawnych), ACCC/C/2018/158 (dotycząca obwodów łowieckich)

⁴ Wyroki TSUE przeciwko Polsce w sprawach C-432/21 oraz C-441/17.

załącznik do niniejszego pisma. W trakcie tego spotkania jednoznacznie krytyczne stanowisko wobec projektowanego przepisu zgłosił również Minister Klimatu i Środowiska.

W związku z powyższym, żądamy wykreślenia omawianego wyżej przepisu z projektu ustawy. Podkreślamy, że jakiegokolwiek próby „złagodzenia” jego treści lub wprowadzenia wyjątków dla określonych organizacji lub rodzajów postępowań jest niedopuszczalne, ponieważ prawo do sądu ma fundamentalne znaczenie dla społeczeństwa obywatelskiego i nie może być ograniczane.

Załącznik:

- Apel 122 organizacji społecznych w sprawie projektu nr UDER32.