

Kraków, Warszawa, 8 września 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

**Uwagi organizacji pozarządowych
Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi i Fundacji Frank Bold**

**do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska
(nr UC112 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów)**

Jak wskazano w uzasadnieniu projektowanej nowelizacji, potrzeba dodania przepisu art. 96b do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 i 1810) wynika z faktu skierowanej 18 czerwca 2025 r. przez Komisję Europejską do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) skargi przeciwko Polsce dotyczącej braku możliwości zaskarżenia przez zainteresowaną społeczność (w szczególności ekologiczne organizacje pozarządowe) programów ochrony powietrza (podtrzymania przez Komisję Europejską stanowiska przedstawionego w postępowaniu naruszeniowym nr 2020/2105). Komisja zarzuca Polsce, że nie zapewnia ona skutecznej ochrony sądowej uprawnień wywodzonych z przepisów dyrektywy 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (dalej „Dyrektywa 2008/50/WE”) i tym samym narusza art. 4 ust. 3, art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: „TUE”), art. 47 Karty Praw Podstawowych (dalej: „KPP”) w związku z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50/WE oraz art. 9 pkt 3 Konwencji sporządzonej w Aarhus 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (dalej: „KA” lub „Konwencja”).

Jako że żadne ze wskazanych powyżej przepisów nie zawierają wprost precyzyjnych przepisów dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących jakości powietrza, te są rekonstruowane przez Komisję w oparciu o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, zalecenia Komitetu ds. Zgodności z Konwencją z Aarhus (dalej: „Komitet” lub „ACCC”) oraz Komunikat Komisji – Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska C/2017/2616 (Dz.U. C 275, 18.8.2017, dalej: “Obwieszczenie”), i powinny służyć jako wzorzec normatywny dla niniejszej nowelizacji w celu usunięcia naruszeń będących podstawą postępowania naruszeniowego nr 2020/2105. Jednocześnie należy podkreślić, że zidentyfikowany problem w dostępie do wymiaru sprawiedliwości nie jest jedynie przedmiotem wskazanego postępowania zainicjowanego przez Komisję Europejską, ale także dwóch innych międzynarodowych postępowań: opublikowanych 25 sierpnia 2025 r. zaleceń Komitetu w sprawie ACCC/C/2016/151, w których Komitet uznał, że polskie przepisy dotyczące zaskarżalności programów ochrony powietrza (dalej: „POP”) nie spełniają wymagań art. 9 ust. 3 Konwencji, a także postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w sprawach 36351/18, 29053/22, 1138/23, 1188/23, 1215/23, 2082/23, zakomunikowanych Polsce w dniu 25 kwietnia 2025 r.

Uzasadnienie proponowanej nowelizacji stwierdza: „Komisja wskazuje, że polskie sądy administracyjne interpretują wymóg wykazania interesu prawnego w sposób restrykcyjny, odrzucając jako niedopuszczalne skargi wnoszone przez mieszkańców obszaru, którego sprawa dotyczy oraz przez organizacje ekologiczne, ze względu na brak wykazania interesu prawnego.

Projektowane przepisy zapewniają możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego także osobie fizycznej posiadającej miejsce zamieszkania na obszarze objętym programem ochrony powietrza, jego aktualizacją lub planem działań krótkoterminowych, jednostce organizacyjnej, prowadzącej działalność gospodarczą na obszarze objętym programem ochrony powietrza, jego aktualizacją lub planem działań krótkoterminowych, a także organizacji ekologicznej, powołującej się na swoje cele statutowe, prowadzącej działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony zdrowia ludzkiego przez co najmniej 12 miesięcy przed dniem ogłoszenia uchwały sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza, jego aktualizacji lub też planu działań krótkoterminowych.”

Tymczasem wzorzec normatywny, na podstawie Komisja wszczęła postępowanie przeciwko Polsce w tej sprawie jest szerszy niż wskazany w przedstawionym uzasadnieniu i nie ogranicza się jedynie do zakresu regulowanego niniejszą nowelizacją, a dotyczy także szerszego katalogu przedmiotowego i podmiotowego oraz zakresu kontroli sądowoadministracyjnej.

W tym miejscu warto również dodać, że ze względu na zbliżający się termin implementacji zrewidowanej Dyrektywy w sprawie jakości powietrza tj. Dyrektywy 2024/2881 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystszyego powietrza dla Europy, który przypada w grudniu 2026 r. zaproponowane niniejszą nowelizacją przepisy muszą być uznane za rozwiązanie tymczasowe. Dyrektywa 2024/2881 w dużej mierze stanowi skodyfikowanie standardów dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących jakości powietrza – wypracowanych na gruncie orzecznictwa, będącego podstawą postępowania naruszeniowego, które stanowi uzasadnienie dla niniejszej nowelizacji – dlatego też przedmiotowa nowelizacja powinna spełniać te standardy.

Lp.	Podmiot wnoszący uwagę	Jednostka redakcyjna, do której wnoszona jest uwaga ¹⁾	Treść uwagi	Propozycja brzmienia przepisu	Stanowisko do uwagi
1	NGOsy	Proponowany art. 96b p.o.ś.	Zaskarżalność zaniechania legislacyjnego w zakresie uchwalenia POP/PDK lub ich aktualizacji. Art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus umożliwia „członkom społeczeństwa” kwestionowanie działań i zaniechań osób prywatnych i władz publicznych, które naruszają postanowienia krajowego prawa środowiskowego. Jak Komitet konsekwentnie podkreśla, art. 9 ust. 3 KA ustanawia wymóg „zapewnienia prawa do zaskarżenia, gdy działanie lub zaniechanie – jakiegokolwiek działanie lub zaniechanie instytucji lub organu krajowego lub wspólnotowego, w tym każde działanie wdrażające politykę lub działanie wynikające z przepisów prawa – narusza prawo dotyczące środowiska” (np. ACCC/2005/11 (Belgia), punkt 28; również ACCC/C/2008/32 (Unia Europejska), część II, punkty 98-99). W przypadku Dyrektywy 2008/50/WE TSUE stwierdził, że dyrektywa ta nakłada jasny obowiązek sporządzenia planów działania (programów ochrony powietrza i innych środków) „zarówno w przypadku zagrożenia przekroczenia	Dodanie po słowach: „Skargę na uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza i uchwałę w sprawie aktualizacji programu ochrony powietrza, o których mowa w art. 91, oraz uchwałę w sprawie planu działań krótkoterminowych, o której mowa w art. 92” słów: „a także na bezczynność organów województwa w przedmiocie tej uchwały”	

		dopuszczalnych wartości, jak i w przypadku zagrożenia przekroczenia progów alarmowych”. Ponadto Trybunał uznał, że są to środki „dotyczące jakości powietrza i wody pitnej, których celem była ochrona zdrowia publicznego”, a niesporządzenie programu „może zagrażać zdrowiu osób” (C-237/07 Janecek, punkty 36 i 38). Tym samym, osoby fizyczne i prawne dotknięte niebezpieczeństwem przekroczenia dopuszczalnych wartości jakości powietrza powinny mieć możliwość żądania od właściwych organów, w razie potrzeby na drodze sądowej, sporządzenia programu dotyczącego jakości powietrza zgodnego z wymaganiami Dyrektywy 2008/50/WE (C-404/13 ClientEarth, pkt 56). Tymczasem projektowane przepisy nowelizujące nie przewidują możliwości zaskarżenia bezczynności organu polegającej na nieprzyjęciu w terminie wymaganego prawem programu ochrony powietrza i innych środków, przewidując jedynie skargę na uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza i uchwałę w sprawie aktualizacji programu ochrony powietrza, o których mowa w art. 91, oraz uchwałę w sprawie planu działań krótkoterminowych, o której mowa w art. 92. Taki zakres przedmiotowy zaskarżenia jest niezgodny ze wzorcem normatywnym stanowiącym podstawę postępowania naruszeniowego nr 2020/2105 i tym samym nie	
--	--	--	--

		stanowi skutecznego środka naprawczego dla wskazanego naruszenia prawa UE. Jako że proponowana nowelizacja nie precyzuje zagadnienia wzajemnej relacji nowo projektowanych przepisów z istniejącymi przepisami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (dalej: „u.s.w.”) oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: „p.p.s.a.”), zaskarżenie bezczynności organu w takim przypadku teoretycznie mogłoby nastąpić na podstawie art. 91 u.s.w. Takie rozwiązanie rodzi jednak szereg wątpliwości ze względu na zakres podmiotów posiadających legitymację do wniesienia takiej skargi oraz ze względu na formę, jaką powinno przyjąć orzeczenie w razie jej uwzględnienia. Art. 91 u.s.w w zakresie legitymacji zawiera odesłanie do art. 90 tej ustawy, a ten z kolei przyznaje uprawnienie do wniesienia skargi jedynie podmiotom, których interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego. Per analogiam, uprawnienie do wniesienia skargi na bezczynność organu w tym zakresie przysługiwałoby jedynie tym podmiotom, które byłyby w stanie wykazać naruszenie interesu prawnego, polegające na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy nieprzyjęciem uchwały a własną indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2012 r., sygn.	
--	--	--	--

		akt II OSK 2334/11, a także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2002 r., sygn. akt IV SA 1486/01; z dnia 7 lutego 2002 r., sygn. akt SA/Bk 1082/01; z dnia 14 marca 2002 r., sygn. akt II SA 2506/01; z dnia 18 września 2003 r., sygn. akt II SA 2637/02). Co więcej, w doktrynie prezentowane jest jednak również stanowisko, które zakłada niedopuszczalność skargi na niepodjęcie uchwały (zarządzenia) przez organ jednostki samorządu terytorialnego (zob. Dolnicki Bogdan (red.), Samorząd województwa. Komentarz, art. 90 i 91). Takie zawężenie katalogu podmiotów uprawnionych do zaskarżenia nieprzyjęcia programu ochrony powietrza i innych środków wymaganych Dyrektywą 2008/50/WE jest niezgodne z prawem UE, które wymaga przyznania legitymacji w tym zakresie wszystkim osobom fizycznym i prawnym dotkniętym niebezpieczeństwem przekroczenia dopuszczalnych wartości jakości powietrza, a zatem co najmniej podmiotom wskazanym w proponowanym art. 96b ust. 1 p.o.ś. Ponadto, stosownie do art. 91 ust. 2 u.s.w. w przypadkach, o których mowa w ust. 1, sąd administracyjny w razie uwzględnienia skargi na bezczynność może jedynie nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego. Oznacza to w konsekwencji, iż sąd nie jest władny zobowiązać organu pozostającego w bezczynności do wydania aktu (jak ma to miejsce w art. 149 p.p.s.a.) a jedynie	
--	--	---	--

		może zobowiązać do tego organ nadzoru. Tym samym rozstrzygnięcie takie możliwe jest jedynie w przypadkach gdy organ nadzoru może w konkretnej sprawie podjąć zarządzenie zastępcze, niedopuszczalne jest zaś w odniesieniu do działalności prawotwórczej organu, jakim jest przyjęcie programu ochrony powietrza i innych środków przewidzianych Dyrektywą 2008/50/WE. Żaden bowiem przepis nie upoważnia organu nadzoru do zastąpienia organu uchwałodawczego jednostki samorządowej i wydania w jego imieniu aktu prawa miejscowego, rozwiązanie takie poprzez wkroczenie organu nadzoru w działalność prawotwórczą godziłoby zresztą już w same podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 grudnia 2016 r. sygn. II SAB/Sz 148/16, CBOSA). Takie rozwiązanie jest niezgodne z Konwencją z Aarhus, która w art. 9 ust. 4 wymaga od państw ustanowienia odpowiednich i prawnie skutecznych środków zaradczych, a Przewodnik Wdrażania Konwencji z Aarhus wprost wskazuje, że celem każdej administracyjnej lub sądowej procedury odwoławczej jest sprostowanie błędnych decyzji, działań i zaniechań (UNECE, Konwencja z Aarhus. Przewodnik wdrażania, druga edycja, str. 200). Nie wydaje się również możliwe zaskarżenie bezczynności organu w tym obszarze w oparciu o zasady ogólne p.p.s.a., tj. o art. 3 § 2 pkt 9, zgodnie		
--	--	---	--	--

			z którym kognicji sądów administracyjnych podlegają skargi na bezczynność w sprawach dotyczących innych niż określone w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a. aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego. Jak zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu należy je wiązać tylko z aktami lub czynnościami o charakterze ściśle procesowym, których celem podjęcia jest wydanie decyzji lub postanowienia (postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2025 r., II SAB/Wr 122/25), a zatem poza kognicją sądów pozostaje bezczynność organów polegająca na nieprzyjęciu w terminie wymaganych prawem aktów prawa miejscowego.		
2	NGOsy	Proponowany art. 96b p.o.ś.	Zaskarżalność decyzji dotyczących liczby i lokalizacji stacji pomiarowych Zakres przedmiotowy projektowanego art. 96b budzi ponadto wątpliwości nie tylko ze względu na brak możliwości zaskarżenia bezczynności polegającej na nieprzyjęciu wskazanych uchwał, ale także z uwagi na brak możliwości zaskarżenia lokalizacji i przeniesienia punktów pomiarowych mierzących jakość powietrza. Wymóg ten pojawia się nie tylko w zrewidowanej Dyrektywie 2024/2881, ale wynika już z orzecznictwa TSUE, stanowiącego podstawę dla postępowania naruszeniowego nr 2020/2105.	Istniejące przepisy p.o.ś. nie przewidują procedury ustalania lokalizacji i przenoszenia punktów pomiarowych zakończonej aktem podlegającym zaskarżeniu, dlatego w celu usunięcia niezgodności polskich przepisów z prawem UE w pierwszej kolejności należałoby wprowadzić taką procedurę, a następnie rozszerzyć zakres przedmiotowy projektowanego art. 96b p.o.ś w sposób umożliwiający zaskarżenie takich rozstrzygnięć podmiotom w nim wskazanych.	

			W sprawie Craeynest, Trybunał uściślił, że nawet swoboda uznania w odniesieniu do „technicznych i złożonych ocen” jest ograniczona „celem i zadaniami, którym służą odpowiednie przepisy” prawa Unii. W tym konkretnym przypadku oznaczało to, że sąd krajowy musiał sprawdzić, czy punkty pomiarowe mierzące jakość powietrza zostały ustanowione zgodnie z kryteriami określonymi w sekcji B ust. 1 lit. a) załącznika III do Dyrektywy 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza (C-723/17, Craeynest i in., pkt. 56). Sądy krajowe zatem nie mogą pozostawić bez rozpoznania oceny dokonanej przez władze publiczne przy ustalaniu punktów pomiarowych, a decyzje o ich lokalizacji i przeniesieniu powinny podlegać zaskarżeniu na zasadach określonych w art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus.		
3	NGOsy	Proponowany art. 96b p.o.ś.	Brak możliwości merytorycznej kontroli programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych przez sądy administracyjne Podstawowym problemem, który wynika nie tyle z brzmienia projektowanego art. 96b p.o.ś., ale z przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.) jest ograniczona możliwość dokonywania merytorycznej kontroli aktów takich jak programy ochrony powietrza i plany działań	Konieczność wprowadzenia możliwości dokonywania merytorycznej kontroli aktów takich jak programy ochrony powietrza i plany działań krótkoterminowych lub ich aktualizacje przez sądy administracyjne.	

		krótkoterminowych lub ich aktualizacje przez sądy administracyjne. Orzekając w sprawach ze skarg na akty prawa miejscowego sądy administracyjne mogą jedynie stwierdzić nieważność tych aktów w całości lub w części albo stwierdzić, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). W odniesieniu do uchwał organów samorządu województwa powyższy przepis precyzują art. 82 i 83 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, dalej: u.s.w. Zgodnie z art. 812 ust. 1 w zw. z ust. 5 u.s.w. uchwała organu samorządu województwa sprzeczna z prawem jest nieważna, jednak w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Sąd administracyjny nie może zatem w sprawach ze skarg na uchwały w sprawie programów ochrony powietrza, planów działań krótkoterminowych lub ich aktualizacji wydać orzeczenia reformatoryjnego, a jedynie kasatoryjne. Z tego powodu ewentualne uwzględnienie skargi może przynieść efekt sprzeczny z interesem skarżącego. Przykładowo, zaskarżenie programu ochrony powietrza w zakresie zbyt mało skutecznych działań naprawczych może doprowadzić do stwierdzenia		
--	--	--	--	--

		nieważności programu w tym zakresie, a co za tym idzie do sytuacji, w której nie będą obowiązywały żadne działania naprawcze do czasu uchwalenia nowego programu, co jednak jest procesem długotrwałym. Co więcej, postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym jest znacząco ograniczone, dopuszczalny jest jedynie dowód uzupełniający z dokumentu (art. 106 § 3 p.p.s.a.). Sąd administracyjny nie ma możliwości przeprowadzenia z urzędu lub na wniosek strony innych dowodów, w szczególności dowodu z opinii biegłego. Tym samym bardzo utrudnione może być wykazanie przez stronę skarżącą merytorycznych wad zaskarżonej uchwały w sprawie programu ochrony powietrza, planu działań krótkoterminowych lub ich aktualizacji. Istnieje obawa, że kontrola sądowa tych aktów ograniczać będzie się do weryfikacji spełnienia wymogów formalnych. Merytoryczna kontrola legalności aktów takich jak programy ochrony powietrza i plany działań krótkoterminowych może wymagać m. in. weryfikacji zawartych w nich danych na temat jakości powietrza, źródeł zanieczyszczeń, skuteczności przewidzianych działań naprawczych w zakresie osiągnięcia przewidywanego efektu ekologicznego. Przeprowadzenie takiej kontroli może w wielu przypadkach wymagać specjalistycznej wiedzy		
--	--	--	--	--

		technicznej i naukowej czy też dostępu do specjalistycznego oprogramowania, np. w zakresie modelowania rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń. Brak możliwości przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego może skutkować tym, że merytoryczna kontrola zaskarżonych programów ochrony powietrza, planów działań krótkoterminowych oraz ich aktualizacji będzie miała charakter iluzoryczny. Tymczasem kontrola tych aktów wyłącznie pod kątem spełnienia wymogów formalnych nie będzie realizować wymogów wynikających z prawa UE oraz Konwencji z Aarhus. Chociaż w art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus nie ma wyraźnego odniesienia do legalności pod względem merytorycznym lub formalnym, państwo nie może ograniczyć zakresu procedury odwoławczej wynikającej z tego postanowienia do legalności albo pod względem merytorycznym, albo formalnym. Procedury odwoławcze dotyczące kwestionowanych działań i zaniechań muszą raczej umożliwiać zakwestionowanie zarówno merytorycznej, jak i formalnej legalności zarzucanego naruszenia. Art. 9 ust. 3 ustanawia prawo kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska. W związku z tym Komitet jednoznacznie wskazuje, że sądy muszą co		
--	--	--	--	--

		najmniej zapewnić, aby zakres kontroli obejmował zbadanie „czy dane działanie lub zaniechanie było sprzeczne z jakimkolwiek postanowieniem, materialnym czy procesowym, prawa krajowego dotyczącego środowiska” ACCC/C/2008/33 (Wielka Brytania), pkt 124). Stąd też, mimo że art. 9 ust. 3 nie odnosi się wyraźnie do legalności materialnej i proceduralnej, Komitet zinterpretował to postanowienie tak, aby objąć naruszenia materialne i proceduralne jego zakresem. W Obwieszczeniu Komisji również potwierdzono, że art. 9 ust. 2 i 3 KA mają tym w tym względzie te same wymagania co do zakresu kontroli (Obwieszczenie Komisji, punkt 121). Jak zaznaczono w obwieszczeniu Komisji, zakaz „prekluzji materialnej” stosuje się w równej mierze do zaskarżania decyzji na podstawie art. 9 ust. 3 KA (Obwieszczenie Komisji, punkt 121). Podsumowując, wymóg ten pociąga za sobą niemożność ograniczenia przez sądy zakresu kontroli do zarzutów, które zostały podniesione wcześniej w terminach wyznaczonych wcześniejszą procedurą administracyjną (C-137/14, Komisja/Niemcy, pkt 80), na przykład w toku konsultacji publicznych. Także Komitet jasno stwierdził, że sędziowie sądów krajowych mają obowiązek rozpatrywać decyzje i rozstrzygnięcia władzy publicznej merytorycznie, a nie tylko zdawać się na jej	
--	--	---	--

			swobodę (tzw. kryterium bezzasadności Wednesbury, ACCC/C/2008/33 (Zjednoczone Królestwo)). Co do ustanowionego Dyrektywą 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza obowiązku sporządzenia programów jakości powietrza, Trybunał Sprawiedliwości uznał w sprawie ClientEarth, że sądy krajowe muszą nie tylko kontrolować fakt sporządzenia planu jakości powietrza przez władze krajowe, lecz również jego zgodność z wymaganiami podpunktu drugiego art. 23 ust. 1 Dyrektywy 2008/50/WE (C-404/13 ClientEarth, pkt 56, patrz również C-237/07, Janecek pkt 46).		
4	NGOsy	Proponowany art. 96b p.o.ś.	Wątpliwości dotyczące powagi rzeczy osądzonej Na tle projektowanego art. 96b p.o.ś. pojawiają się wątpliwości co do zakresu powagi rzeczy osądzonej (art. 171 p.p.s.a.) w przypadku ponownego zaskarżenia uchwały w przedmiocie programu ochrony powietrza, planu działań krótkoterminowych lub ich aktualizacji. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów ustaw samorządowych wykształciło się orzecznictwo, zgodnie z ponowne zaskarżenie aktu prawa miejscowego lub innego aktu generalnego jednostki samorządu terytorialnego nie jest co do zasady niedopuszczalne: Dla dopuszczalności powtórnej kontroli sądowej tego samego aktu	Wprowadzenie przepisu usuwającego wątpliwości dotyczące zakresu przedmiotowego powagi rzeczy osądzonej w przypadku prawomocnego oddalenia skargi na uchwałę. Rozważyć można przykładowo wprowadzenie obowiązku przytoczenia w skardze wnoszonej na podstawie art. 96b zarzutów oraz związanie sądu przy rozpatrywaniu tego rodzaju skarg zarzutami podnoszonymi w skardze. W takim przypadku możliwe byłoby ponowne zaskarżenie tej samej uchwały pod warunkiem przytoczenia w skardze innych zarzutów.	

		prawa miejscowego decydujące znaczenie odgrywa rzeczywisty przedmiot zapadłego rozstrzygnięcia, który wraz z uprawomocnieniem się wyroku uzyskuje cechę powagi rzeczy osądzonej (Postanowienie NSA z 28.04.2015 r., II OSK 826/15). Wydaje się jednak, że to stanowisko dotyczy przede wszystkim podmiotowych granic powagi rzeczy osądzonej, na co zwraca uwagę m. in. T. Woś: „Odmiennego podejścia wymaga natomiast ukształtowanie podmiotowych granic rei iudicatae prawomocnego wyroku rozstrzygającego skargę w stosunku do generalnych aktów organów gmin, powiatów, województw (...) Sąd orzekając później, ze skargi innego podmiotu, jest związany dokonanymi wcześniej ocenami w powyższym zakresie, a kolejną skargę powinien rozpoznać w granicach, w jakich nie była rozpoznawana wcześniej, tj. w granicach indywidualnego interesu prawnego skarżącego. W konsekwencji ewentualne stwierdzenie nieważności takiego aktu może nastąpić tylko w części dotyczącej interesów prawnych skarżącego.” (T. Woś [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VI, Warszawa 2016, art. 171). Powyższe stanowisko nie przystaje jednak do skarg wnoszonych na podstawie projektowanego art. 96b p.o.ś., bowiem w tym przypadku legitymacja skargowa nie będzie powiązana z interesem prawnym skarżących. Zatem należałoby	
--	--	---	--

			przyjąć, że rozpatrując skargę wniesioną na podstawie art. 96b p.o.ś. sąd administracyjny będzie badał sprawę w granicach sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi (art. 134 p.p.s.a.). Tym samym jeżeli skarga na uchwałę wniesiona na podstawie art. 96b p.o.ś. zostanie prawomocnie oddalona, to kolejna skarga na tę samą uchwałę podlegałaby odrzuceniu nawet jeżeli zostanie wniesiona przez inny podmiot i będzie zawierała całkowicie odmienne zarzuty. Założenie, że Sąd rozpatrując skargę na akt tak obszerny i skomplikowany jak program ochrony powietrza jest w stanie dokonać kontroli jego legalności w pełnym zakresie, niezależnie od zarzutów, wyjaśnień i dowodów przedstawionych przez skarżącego, jest oczywistą fikcją. Nie można wykluczyć, że wskazany tu problem zostałby rozwiązany w orzecznictwie, ale zdaniem składających uwagi należy rozważyć rozstrzygnięcie tego zagadnienia poprzez dodanie przepisu szczególnego, określającego zakres powagi rzeczy osądzonej w przypadku skarg wnoszonych na podstawie art. 96b.		
5	NGOsy	Proponowany art. 96b p.o.ś.	Ograniczony termin na wniesienie skargi oraz brak przepisów intertemporalnych Projektowany art. 96b ust. 2 p.o.ś. określa 6-miesięczny termin na wniesienie skargi na uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza, planu działań krótkoterminowych lub ich	Należy rozważyć wykreślenie art. 96b ust. 2, ewentualnie dodanie do ustawy art. 3 w brzmieniu: „art. 3. W przypadku uchwał w sprawie programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych oraz ich aktualizacji, ogłoszone przed dniem	

		aktualizacji. Początkiem biegu tego terminu jest dzień ogłoszenia uchwały. W aktualnym stanie prawnym skargę na akty prawa miejscowego można wносить w dowolnym terminie (art. 53 ust. 2a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że wskazany termin zapewni możliwość zaskarżania ww. dokumentów przy jednoczesnym zapewnieniu realizacji działań naprawczych w nich określonych. Niejasny jest jednak skutek upływu ww. terminu oraz relacja art. 96b p.o.ś. do obowiązujących obecnie przepisów ogólnych regulujących skargę na akty prawa miejscowego organów samorządu województwa (art. 90 u.s.w.). W szczególności niejasne jest to, czy po upływie 6-miesięcznego terminu wskazanego w art. 96b ust. 2 p.o.ś., osoby i podmioty wymienione w art. 96b ust. p.o.ś. będą nadal mogły wnieść skargę na uchwałę w przedmiocie programu ochrony powietrza, planu działań krótkoterminowych lub ich aktualizacji na zasadach ogólnych określonych w art. 90 u.s.w. Ponadto, ustawa nie zawiera przepisów przejściowych, które umożliwiłyby zaskarżenie uchwał ogłoszonych przed jej wejściem w życie. Taki stan rzeczy skutkował będzie dalszym naruszeniem prawa UE oraz Konwencji z Aarhus.	wejścia w życie ustawy, skargę, o której mowa w art. 96b ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 można wnieść w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.”	
--	--	--	---	--

1) W przypadku aktu nowelizującego należy wskazać jednostkę redakcyjną projektu oraz jednostkę redakcyjną zmienianego aktu prawnego.