



prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik

Autor jest kierownikiem Zakładu Komparatystyki Postępowania Administracyjnego w Instytucie Badań Prawnoporównawczych i Interdyscyplinarnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1297-4940>).

Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 2.03.2023 r., C-432/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej

Słowa kluczowe: środowisko naturalne, konwencja z Aarhus, zatwierdzenie planu urządzenia lasu, uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, dostęp do wymiaru sprawiedliwości organizacji ochrony środowiska

W będącym przedmiotem glosy wyroku w sprawie C-432/21, Komisja przeciwko Polsce¹, Trybunał Sprawiedliwości uznał za zasadne zarzuty co do nieprawidłowej transpozycji przepisów dwóch dyrektyw, tzw. siedliskowej² i ptasiej³, dotyczących odpowiednio ochrony siedlisk przyrodniczych oraz ochrony wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich. W ocenie Trybunału Polska uchybiła też zobowiązaniom spoczywającym na niej z mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w zw. z art. 6 ust. 1 lit. b i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus⁴ przez zaniechanie przyjęcia przepisów rangi ustawowej niezbędnych do zapewnienia organizacjom ochrony przyrody możliwości zwrócenia się do sądu z żądaniem skutecznego zbadania pod względem merytorycznym i formalnym legalności planu urządzenia lasu w rozumieniu przepisów ustawy z 28.09.1991 r. o lasach⁵. Dalsze rozważania koncentrują się wokół proceduralnych aspektów problemu, z którym przyszło zmierzyć się Trybunałowi, w szczególności zaś dotkniętej ewidentnymi błędami argumentacji Naczelnego Sądu Administracyjnego, zakładającej niedopuszczalność wniesienia przez kogośkolwiek skargi na akt w postaci zatwierdzenia stosownego planu. Uwagi w tym zakresie stwarzają asumpt do sformułowania bardziej generalnych wniosków odnoszących się do drogi ewolucji instytucji kontroli sądowoadministracyjnej i jej efektywności, a także współczesnych funkcji administracyjnego prawa procesowego.

1 Wyrok TS z 2.03.2023 r., C-432/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2023:139 – dalej wyrok C-432/21, Komisja przeciwko Polsce.

2 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych, dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. WE L 206, s. 7) – dalej dyrektywa siedliskowa – zmieniona dyrektywą Rady 2013/17/UE z 13.05.2013 r. dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie środowiska w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji (Dz.Urz. UE L 158, s. 193) – dalej dyrektywa 2013/17/UE.

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30.11.2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. UE L 20 z 2010 r., s. 7), zmieniona dyrektywą 2013/17/UE.

4 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisana w Aarhus 25.06.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706) – dalej konwencja z Aarhus – i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z 17.02.2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.Urz. UE L 124, s. 1).

5 Dz.U. z 2023 r. poz. 1356 ze zm. – dalej u.l.

1. Wymagania ochrony prawnej i ocena ich dochowania w sprawie rozpatrzonej przez Trybunał

Przywołując art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, TS przypominał, że plan lub przedsięwzięcie, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu albo konieczne do jego zagospodarowania, lecz mogą na ów teren w istotny sposób oddziaływać (oddzielnie bądź w powiązaniu z innymi planami lub przedsięwzięciami), „podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony”. W wyniku jej przeprowadzenia właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na przedstawiony im plan lub przedsięwzięcie po upewnieniu się, że nie wpłyną one niekorzystnie na integralność danego terenu oraz – w stosownych przypadkach – „po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa”. Z kolei art. 6 ust. 1 lit. a konwencji z Aarhus przewidział, że każda ze stron stosuje zawarte w nim postanowienia wobec decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I. Zgodnie z lit. b tego przepisu każda ze stron obowiązana jest również stosować postanowienia wskazanego artykułu, według prawa krajowego, do decyzji dotyczących planowanych przedsięwzięć nieobjętych wprawdzie załącznikiem I, mogących jednak mieć znaczące oddziaływanie na środowisko; strony określają w każdym przypadku, czy proponowane przedsięwzięcie podlega tym postanowieniom. W myśl art. 9 ust. 2 powołanej konwencji strony zapewniają, w ramach krajowego porządku prawnego, by członkowie zainteresowanej społeczności dysponujący wystarczającym interesem prawnym lub powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego uzależniają od tego jego dopuszczalność, mieli dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem, ustanowionym w celu weryfikacji legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach uregulowanych w art. 6 konwencji z Aarhus oraz – z zastrzeżeniem jej art. 6 ust. 3 i – o ile tak stanowi prawo krajowe – innymi istotnymi postanowieniami analizowanego aktu.

W dalszej części swojego wyводу Trybunał zaznaczył, że z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w zw. z art. 6 ust. 1 lit. b i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus wypływa obowiązek zagwarantowania przez Rzeczpospolitą Polską możliwości wystąpienia do sądu z wnioskiem o skuteczne zbadanie tak rozumianej legalności planu urządzenia lasu (zdefiniowanego w art. 6 ust. 1 pkt 6 u.l. jako „podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej”), jeśli tylko nie wykracza to poza zakres stosowania wymienionego przepisu dyrektywy. Drugi z przepisów konwencyjnych ogranicza – w przekonaniu TS – zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy określaniu środków odwoławczych, gdyż „jego celem jest przyznanie zainteresowanej społeczności «szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości»”, obejmującego pewną grupę organizacji ochrony środowiska. Te ostatnie mają więc „prawo żądać, aby właściwe władze badały w indywidualnych przypadkach, czy planowane przedsięwzięcia mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko”.

W odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa plan ich urządzenia zatwierdza minister właściwy do spraw

środowiska (art. 22 ust. 1 u.l.). Trybunał nie omieszkał zauważyć, że już wcześniej, w wyroku w sprawie C-441/17, Komisja przeciwko Polsce (Puszcza Białowieska)⁶, wypowiedział się na temat obowiązywania w stosunku do planów urządzenia lasów standardów ukształtowanych przez art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej rozpatrywany wraz z art. 6 ust. 1 lit. b i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus. Ponadto zwrócił on uwagę, że unormowanie krajowe przewidujące w tym zakresie dostęp do sądu musi respektować kryteria „jasności i precyzji” znajdujące zastosowanie w dziedzinie prawa ochrony środowiska zgodnie z orzecznictwem Trybunału⁷. Z ustaleń tych TS wyprowadził jednoznaczną konkluzję, że polskie ustawodawstwo nie spełnia żadnego z wyróżnionych wymagań.

Wniosek składu orzekającego wsparto przytoczeniem zamieszczonego w skardze spostrzeżenia Komisji co do linii orzecznictwa NSA w przedmiocie formy wywiązania się przez właściwego ministra z obowiązku, o którym stanowi art. 22 ust. 1 u.l. Komisja wyeksponowała mianowicie fakt opowiedzenia się przez ów Sąd za koncepcją, że zatwierdzenie planu urządzenia lasu nie następuje w drodze decyzji administracyjnej, a skoro tak – zwrócenie się o ochronę do sądu administracyjnego jest niedopuszczalne. Strona polska nie zakwestionowała tego faktu, ograniczając się do konstatacji, że w wydawanych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzeczeniach kwalifikowano skargi w tych sprawach jako dopuszczalne. Komisja skwitowała tę argumentację stwierdzeniem, że nie należy uznawać za miarodajne orzeczeń sądowych, których tezy są odosobnione bądź stanowią zdecydowaną mniejszość na tle orzecznictwa będącego wyrazem odmiennej oceny prawnej albo wykładni odrzuconej przez sąd krajowy najwyższej instancji⁸. Zdaniem Trybunału, jeśli wykładnia sądowa przepisów prawa krajowego wykazuje rozbieżności, przy czym jedne rozstrzygnięcia skutkują stosowaniem tych przepisów zgodnie z prawem Unii, inne zaś prowadzą do ich stosowania niezgodnie z nim, trzeba przyjąć, że „przepisy te są co najmniej niedostatecznie jasne, by zapewnić stosowanie zgodne z prawem Unii”⁹.

2. Stanowisko polskich sądów

W skardze Komisji zasygnalizowano, że zatwierdzeniu planu urządzenia lasu przypisano w orzecznictwie NSA charakter aktu wewnętrznego, odmawiając zaliczenia go do kategorii decyzji administracyjnych objętych, na ogólnych zasadach wyznaczonych przez Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁰, kontrolą sądową. Ze względu na tę kwalifikację aktu zatwierdzenia planu, Sąd ten – m.in. w wyroku z 12.03.2014 r., II OSK 2477/12¹¹, oraz w postanowieniu z 17.10.2017 r., II OSK 2336/17¹² – przyjął, że postępowanie poprzedzające jego wydanie prowadzone jest w warunkach nadrzędności

6 Wyrok TS z 17.04.2018 r., C-441/17, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2018:255.

7 Analogicznie w wyroku TS z 15.03.2012 r., C-46/11, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2012:146.

8 Tak również w wyroku TS z 9.12.2003 r., C-129/00, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej, EU:C:2003:656.

9 Stanowisko to jest odzwierciedleniem tezy sformułowanej w powołanym w przypisie 8 wyroku.

10 Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.) – dalej p.p.s.a.

11 LEX nr 1522467.

12 LEX nr 2376100.

i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej (art. 5 pkt 1 p.p.s.a.). W konsekwencji w odniesieniu do takich planów organizacji ochrony środowiska pozbawione są – jak zaznaczyła Komisja – uprawnień proceduralnych, w tym prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, i mają jedynie prawo do przedstawienia uwag i wniosków zgodnie z przepisami art. 39–41 ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹³.

W uzasadnieniu pierwszego z orzeczeń wskazano, że podejmowane przez ministra właściwego w sprawach środowiska czynności dotyczą mienia Skarbu Państwa reprezentowanego przez Lasy Państwowe. Nie mają one zatem charakteru zewnętrznego, gdyż nie posiadają adresata, do którego byłyby kierowane, a tym samym nie rozstrzygają o prawach albo obowiązkach konkretnego podmiotu. Według NSA sąd pierwszej instancji trafnie uznał, że zatwierdzenie planu urządzenia lasu nie następuje w formie decyzji administracyjnej. Równocześnie jednak sąd ten błędnie założył, że „legalność czynności organu administracji w zakresie zatwierdzenia planu urządzenia lasu może być poddana kontroli, w ramach zaskarżenia do sądu administracyjnego, może to jednak nastąpić wyłącznie z zachowaniem reguł określonych dla aktów i czynności wskazanych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”. O ile – jak podniósł NSA – zasadne jest stwierdzenie, że „zatwierdzanie uproszczonych planów dokonywane przez starostę należy kwalifikować zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., o tyle nie można tego poglądu akceptować w przypadku, gdy zatwierdzenia planu dokonuje minister”. Tak jak decyzja administracyjna, czynność lub akt inny niż decyzja albo postanowienie w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. „musi adresowany być do podmiotu zewnętrznego. Ten warunek nie jest spełniony w przypadku zatwierdzania przez ministra do spraw ochrony środowiska planu urządzenia lasu, który to las stanowi własność Skarbu Państwa, a zarządzają nim Lasy Państwowe”. Inaczej rzecz wygląda w przypadku dokonania zatwierdzenia planu uproszczonego przez starostę, czyli podjęcia przez niego aktu skierowanego na zewnątrz. Jego adresatami są – jak zaakcentował NSA – osoby trzecie, właściciele lasów, a co więcej – z zatwierdzonego planu wynikają dla nich „określone uprawnienia i obowiązki”. Swoje rozważania Sąd zamknął uwagą, że zatwierdzanie przez ministra planów urządzenia lasów będących własnością Skarbu Państwa jest czynnością wewnętrzną, „podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim, a więc czynnością ze sfery *dominium*, a nie *imperium*”.

W pisemnych motywach drugiego orzeczenia, oddalającego trzy skargi kasacyjne (w tym Rzecznika Praw Obywatelskich), wyrażono podobne zapatrywanie, stwierdzając, że w sprawach, o których mowa, „wystąpienie stosunku kierownictwa wyklucza właściwość sądów administracyjnych”. Skoro tak, sposób wyznaczenia ich kognicji „powoduje, że wszelkie zarzuty co do strony merytorycznej aneksu do planu urządzenia lasu są niezasadne”. Jak przyznał następnie NSA, z powodu braku właściwości sądów administracyjnych, zawarte w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego, w tym prawa unijnego, okazały się bezprzedmiotowe, albowiem przepisy te „nie były stosowane przed sądem wojewódzkim”.

W żadnym z tych orzeczeń nie podjęto nawet próby prounijnej wykładni przepisów o sądowej kontroli administracji, najwyraźniej zapominając o zasadach obowiązujących w sytuacji, w której w toku postępowania ujawnią się wątpliwości co do prawidłowości implementacji konkretnej dyrektywy¹⁴.

Z zaprezentowanym stanowiskiem jaskrawo kontrastują rozstrzygnięcia WSA w Warszawie zawarte w wyrokach: z 30.04.2009 r., IV SA/Wa 2036/08¹⁵, z 14.06.2012 r., IV SA/Wa 516/12¹⁶, i z 28.01.2015 r., IV SA/Wa 2004/14¹⁷. Uznanie zatwierdzenia planu urządzenia lasu za decyzję administracyjną przyszło temu Sądowi o tyle łatwo, że – jak wynika z uzasadnień zapadłych wyroków – organ wydający stosowne akty (Minister Środowiska) sam oznaczał je tym mianem; sądowi warszawskiemu zdarzało się także kwalifikować zatwierdzenie planu jako akt albo czynność wskazane w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W ostatnim z wyroków wytknięto organowi administracji, że „nie dokonał odrębnej, indywidualnej analizy”, niezbędnej z punktu widzenia wymagań stawianych przez art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸, a sporządzone uzasadnienie ograniczył „jedynie do chronologicznego przedstawienia stanu sprawy”. Z uwagi na wcześniejsze orzeczenia tego Sądu, Minister Środowiska zobligowany był – jak podkreślono – „do załatwienia sprawy w formie wydania decyzji, a nie jak przyjmuje się np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12.03.2014 r. sygn. akt II OSK 2477/12 w drodze czynności o charakterze wewnętrznym”. Orzeczenie to jest z całą pewnością rzadkim przykładem odwagi sędziowskiej, tj. pozwolenia sobie na zakwestionowanie zasadności poglądu wyrażonego niespełna rok wcześniej przez sąd wyższej instancji.

3. Czym jest akt zatwierdzenia planu urządzenia lasu?

Z dokonanego przeglądu orzecznictwa wyłania się dość zaskakujący obraz: zarówno praktyka stosowania przez administrację przepisu art. 22 ust. 1 u.l., jak i sądowa kontrola wyników jej poczyniń, odpowiadały przez dłuższy czas formule ochrony deklarowanej przez konwencję z Aarhus, jak też prawo unijne. Sytuację zmieniła dopiero korekta linii orzeczniczej, zapoczątkowana omówionym już pokrótce i przywołanym przez WSA w Warszawie wyrokiem NSA z 12.03.2014 r., II OSK 2477/12 (przyjęcie, że zatwierdzanie planów urządzenia lasów jest czynnością wewnętrzną, sytuującą się w sferze *dominium*, a nie *imperium*). Czym wytłumaczyć ten zwrot? Niełatwo odpowiedzieć na to pytanie, zwłaszcza jeśli uwzględni się okoliczność, że pierwsze lata po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej i okres wcześniejszy były czasem intensywnych zabiegów zmierzających do dostosowania naszego porządku prawnego do standardów i litery tego, co nazywano wtedy

14 Szerzej na ten temat: D. Miąsik, *Zasady prawa Unii Europejskiej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 75 i n. oraz N. Półtorak, *Mechanizmy pozwalające na realizację wymogu efektywnego wykonania prawa UE* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 190 i n.

15 LEX nr 529440.

16 LEX nr 1355990.

17 LEX nr 2037733.

18 Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) – dalej k.p.a.

13 Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm. – dalej u.u.i.ś.

prawem wspólnotowym. Nie wnikając głębiej w tę kwestię, trzeba powiedzieć jedno: wyróżniony akt jest ponad wszelką wątpliwość decyzją administracyjną, co najwyżej – jeśli odwołać się do współczesnej terminologii prawniczej – taką, której osobliwość oddają określenia: decyzja rzeczowa albo przedmiotowa, bądź – w innym ujęciu – decyzja formalna.

Problem w tym, że wielu sędziów nazbyt kurczowo trzyma się paradygmatu decyzji rozumianej jako akt konkretyzujący normę prawa materialnego przez rozstrzygnięcie o zindywidualizowanych (co do przedmiotu i podmiotu) uprawnieniach lub obowiązkach, z założenia – w układzie stosunków zewnętrznych administracji. Wyjście poza ten szablon zaburza wiedzę, którą posiadli w czasie studiów prawniczych, a później wzbogacali doświadczeniem zdobytym w trakcie pracy sędziowskiej. Czy ta wizja decyzji administracyjnej odpowiada do końca rzeczywistości, w tym uwarunkowaniom i charakterowi całego obrotu prawnego? Przecież występują w nim takie decyzje, które wiążąco określają konsekwencje prawne przeprowadzonych przez organ ustaleń co do spełnienia pewnych przesłanek, „dla każdego, kto”, a więc przy braku możliwości wyczerpującego zdefiniowania stron postępowania¹⁹. To, czy przypiszemy im cechy aktu administracyjnego generalnego, czy też uznamy za odmianę aktu indywidualnego, jest zagadnieniem spornym. Praktyka niewiele wnosi do dyskursu teoretycznego na ten temat, poszukując raczej odpowiedzi na pytania, czy w sprawach, w których wydawane są tego rodzaju akty, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i czy podlegają one zaskarżeniu do sądu administracyjnego²⁰.

Zatwierdzenie planu urządzenia lasu, którego projekt sporządzany jest według ukształtowanego przez przepisy ustawy o lasach reżimu i przy zachowaniu ustalonego nimi trybu planowania zadań, jest następstwem oceny dotyczącej ogółu elementów danego stanu faktycznego, np. tego, czy poprawnie zestawiono powierzchnię lasów, gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz lasów ochronnych (art. 18 ust. 4 pkt 1). Wydanie decyzji zatwierdzającej plan nadaje projektowi przymiot prawnej skuteczności, umiejscawia go w porządku prawnym ze wszystkimi wynikającymi z tego faktu konsekwencjami, także jeśli chodzi o ochronę określonych dóbr i wartości oraz praw procesowych osób trzecich (jest zgodą właściwych władz krajowych w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej). Jak każdy plan, tak również plan urządzenia lasu ma swoich wykonawców, jednak nie znaczy to – jak chciałby tego skład orzekający NSA w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z 12.03.2014 r., II OSK 2477/12, że fakt wypełniania przez nich obowiązków zarządzania mieniem (sfera *dominium*) przekreśla władztwo przejawiające się w akcie zatwierdzenia i jego skutki w stosunku do praw jednostki (sfera *imperium*).

Pojęcie decyzji zatwierdzającej, rozumianej jako akt wydany w odrębnym – w stosunku do innej decyzji – postępowaniu

administracyjnym, nie jest obce naszemu prawu²¹. Czy zatwierdzenie, w sensie nadania mocy wiążącej sporządzonemu w przepisany sposób planowi (jego usankcjonowanie), miałyby wyłączać się z tych ram? Nasuwa się jeszcze jedna refleksja, taka mianowicie, że przybierające decyzyjną postać zatwierdzenie planu stwarza punkt zaczepienia (jest swoistym zakotwiczeniem) dla dochodzenia prawa uregulowanego w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus. Skoro tak, komplementarność tych dwóch unormowań jest czynnikiem, którego pominięcie prowadzi na manowce przy wykładni art. 22 ust. 1 u.l.

Niezależnie od tego, alternatywne rozwiązanie rozpatrywanego dylematu podsuwa koncepcja tzw. decyzji formalnych. W rodzimym prawie doskonałym przykładem jej realizacji jest instytucja polecenia ministra kierującego działem administracji rządowej, o której stanowią przepisy ustawy z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²². Zgodnie z jej art. 7ba ust. 1 polecenia te obowiązują podmioty pozostające z ministrem w stosunkach podległości lub nadzoru oraz spółki, w których minister bądź jednostka państwowa pozostająca z nim w takich relacjach wykonuje prawa z akcji Skarbu Państwa albo gdy prawa te wykonuje inna spółka, w której minister wydający polecenie dysponuje owymi prawami. Wydawanym w sytuacji kryzysowej poleceniom ministra przypisano w art. 7ba ust. 3 u.z.k. formę decyzji administracyjnej, zastrzegając jednocześnie, że jej podjęcie następuje po uzyskaniu opinii Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Akty te nie wymagają uzasadnienia i mogą być uchylone lub zmienione, gdy przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony, bez zgody tej ostatniej (art. 7ba ust. 4–5 u.z.k.). Ustawodawca wyraźnie wskazał jednak na dystynkcję pomiędzy nimi i decyzjami w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Stosownie bowiem do art. 7ba ust. 6 u.z.k. polecenia ministra „nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, a także nie mogą dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-sledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń”. Jak określić charakter aktów podejmowanych w rozpatrywanym trybie? Można – jak sądzę – przyjąć, że choć operowanie tą formą działania nie wykracza poza sferę stosunków wewnętrznych, posiadają one rangę decyzji administracyjnych w znaczeniu formalnym, czyli aktów, które poddano określonym rygorom procesowym właściwym dla decyzji w znaczeniu materialnym, z zachowaniem odrębności wynikających z regulacji traktowanych jako *lex specialis* (odpowiadałoby to formule dopuszczonej przez art. 3 § 3 *in fine* k.p.a.)²³. Czy właśnie znamion tego typu decyzji nie miałyby – gdyby założyć wewnętrzny charakter czynności podejmowanych na podstawie art. 22 ust. 1 u.l. – z uwagi

21 Zob. w szczególności J. Borkowski, B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 624.

22 Dz.U. z 2023 r. poz. 122 ze zm. – dalej u.z.k.

23 Z. Kmiecik, *Czy nowy kierunek rozwoju prawa o postępowaniu administracyjnym?*, „Państwo i Prawo” 2023/5, s. 6–7. Konstrukcja decyzji administracyjnej w sensie formalnym przeniknęła do ustawodawstwa niektórych państw europejskich – zob. w szczególności Z. Kmiecik, *Węgierska ustawa o ogólnych zasadach postępowania w sprawach administracyjnych – koegzystencja dwóch wizji porządku prawnego?*, „Państwo i Prawo” 2017/4, s. 23–25. Upowszechnienie jej można uzasadnić m.in. potrzebą zapewnienia w pewnych przypadkach skutecznej ochrony procesowej także innych – niż prawne – interesów jednostkowych, a także interesów grupowych – szerzej J. Wegner, *Locus standi in Administrative Procedure* [w:] *Contemporary Concepts of Administrative Procedure. Between Legalism and Pragmatism*, red. Z. Kmiecik, Łódź–Warszawa 2023, s. 95 i n.

19 Zob. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 144.

20 Za przykład takich aktów uznaje się decyzje zakazujące wprowadzania do obrotu lub nakazujące wycofanie z obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pewnych produktów spożywczych albo materiałów lub wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, niespełniających określonych wymagań bądź decyzje o wpisaniu do rejestru zabytków zabytku nieruchomego, układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego – E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny...*, s. 123–125 i 144–145.

na brzmienie art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, analizowanego w związku z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej – dokonywane przez właściwego ministra zatwierdzenie planu urządzenia lasu?

4. Ewolucja funkcji przepisów prawa o postępowaniu administracyjnym i sądowej kontroli administracji

Z przedstawionymi twierdzeniami korespondują głosy wybitnych autorytetów europejskich w dziedzinie prawa publicznego, jak również ustalenia niektórych reprezentantów naszej doktryny. Jak wywodzi Jean-Bernard Auby, istnieją takie obszary spraw, w których idea praw procesowych jednostki w jej stosunkach z administracją musi podlegać stałemu rozwojowi. Dotyczy to zwłaszcza aktywności w zakresie ochrony środowiska, która stała się „siłą napędową w ustanawianiu praw osobistych, w szczególności co do uczestnictwa obywateli: prawo europejskie i konwencja z Aarhus wniosły tu znaczący wkład” (*the driving force behind establishment of personal rights, particularly in terms of citizens participation: European law and the Aarhus Convention have made of major contribution here*). Biorąc pod uwagę napięcia między obywatelami i władzą związane z przystosowywaniem się do zmian klimatu można – w mniemaniu autora – oczekiwać, że wysiłki na tym polu będą kontynuowane²⁴. Z opinią tą współgra nawiązująca do orzecznictwa TS wypowiedź Herwiga C.H. Hofmanna i Catherine Warin o konieczności zagwarantowania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej „rzeczywistej i efektywnej ochrony sądowej” (*real and effective judicial protection*) w tych wszystkich przypadkach, w których – w rezultacie posunięć legislacyjnych albo nieprawidłowo ukształtowanej praktyki – mogłoby dojść do osłabienia skuteczności prawa unijnego²⁵. Dopełnieniem tych koncepcji jest doktryna praw do partycypacji (*participation rights*) w postępowaniu administracyjnym, w tym udziału w nim społeczeństwa obywatelskiego (*the right to civil society participation*), przysługujących jednostkom, wolnym stowarzyszeniom oraz grupom interesu²⁶.

W polskiej literaturze prawniczej przepisy konwencji z Aarhus postrzegane są jako źródło legitymacji formalnej. Jako korelat tego określenia traktuje się, w ślad za ustaleniami doktryny innych państw, pojęcie stron w sensie formalnym. Nie dysponują one interesem materialnym w ujęciu, które utrwaliło się w rodzimej nauce prawa i w orzecznictwie sądowym polskich sądów administracyjnych, a jedyną przesłanką ich uczestnictwa w postępowaniu jest „wystarczający interes”, którego przejawem co do zasady jest fakt posiadania wymaganego przez prawo statusu²⁷.

W świetle konwencji oraz ustanowionych z zamiarem wykonania jej postanowień prawa krajowego²⁸, interes faktyczny przekształca się w interes prawny, jeśli przepis ustawowy przyznaje jednostce bądź organizacji ekologicznej „prawa (choćby w ujęciu proceduralnym), które mogą być zrealizowane w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji administracyjnej”²⁹. Oznacza to, że interes prawny do żądania uruchomienia postępowania „w sytuacji pewnych (grupowych) podmiotów zainteresowanych ochroną środowiska (jako «dobra wspólnego») może wynikać z treści samych norm procesowych, a nie musi być koniecznie wywodzony z regulacji materialnoprawnych prawa administracyjnego czy prawa cywilnego”³⁰. Daje się to uzasadnić tym, że ich zadaniem jest obrona interesu publicznego, także przed tymi, którzy – przynajmniej teoretycznie – powinni ten interes reprezentować.

W sprawach z zakresu ochrony środowiska znamiona „wystarczającego interesu” określa art. 44 ust. 1 u.u.i.s. Zgodnie z obowiązującym obecnie brzmieniem tego przepisu: „Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłaszają chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. Przepisu art. 31 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się”. W myśl art. 44 ust. 2 i 3 u.u.i.s. organizacji takiej „służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji; wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony”. Organizacji ekologicznej przysługuje ponadto prawo do zaskarżenia do sądu administracyjnego „decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest

24 J.-B. Auby, *About Subjective Rights in Procedural Administrative Law* [w:] *Contemporary Concepts of Administrative Procedure. Between Legalism and Pragmatism*, red. Z. Kmiecik, Łódź-Warszawa 2023, s. 46.

25 H.C.H. Hofmann, C. Warin, *The Concept of an Individual Right under Union Law* [w:] *Contemporary Concepts of Administrative Procedure. Between Legalism and Pragmatism*, red. Z. Kmiecik, Łódź-Warszawa 2023, s. 62.

26 F. Bignami, *Three Generations of Participation Rights Before the European Commission*, „Law and Contemporary Problems” 2004/1, s. 62 i n.

27 Z. Kmiecik, J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 221–222; podobnie J. Wegner-Kowalska, *Postępowanie administracyjne – decyzja o udzieleniu pozwolenia zintegrowanego – wnioszek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji – odmowa wszczęcia postępowania. Glosa do wyroku NSA z dnia 7 kwietnia 2016 r., II OSK 1627/14*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017/9, s. 117 i n.

28 W orzecznictwie sądowym zarysowały się rozbieżności w kwestii dopuszczalności bezpośredniego stosowania przepisów konwencji. W wyroku NSA z 21.04.2011 r., II OSK 2022/10, LEX nr 1081756, przyjęto, że niezbędne jest implementowanie jej postanowień przez rodzime ustawodawstwo, z kolei w wyroku WSA w Bydgoszczy z 23.06.2009 r., II SA/Bd 220/09, LEX nr 562092, przychyłono się do poglądu o braku konieczności transpozycji tych postanowień do polskiego porządku prawnego w trybie odpowiednich zabiegów legislacyjnych – s. 118 i n. Calkowicie podzielam zdanie autorki (s. 119–120), że w świetle art. 9 oraz art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.), teza o samowykonalnym charakterze norm konwencji z Aarhus w sytuacji błędów implementacji albo – co w rozważanym przypadku bardziej znaczące – nieprawidłowej, dokonywanej z pominięciem postanowień tego aktu, wykładni przepisów krajowych, nie powinna budzić najmniejszych zastrzeżeń. Autorka zasadnie wywodzi, że samowykonalne normy konwencyjne zagwarantowały społeczeństwu „prawo udziału we wszystkich postępowaniach dotyczących wydania pozwolenia zintegrowanego, zmierzających do zweryfikowania legalności decyzji”, także w trybach nadzwyczajnych, co „skutkuje możliwością formułowania określonych roszczeń procesowych” (s. 122).

29 J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 13.

30 B. Iwańska, M. Baran, *Ochrona interesu w prawie ochrony środowiska* [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 213.

to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa”.

W wyroku z 3.03.2016 r., II OSK 1674/14³¹, NSA trafnie odczytał cel zabiegu, którym było włączenie do polskiego porządku prawnego opisanego uregulowania. W ocenie Sądu było nim „wykonanie ciężących na Polsce jednoznacznych zobowiązań międzynarodowych wynikających z Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzonej w Aarhus [...]. Konwencja ta jest ratyfikowaną umową międzynarodową, która jest aktem prawnym mającym pierwszeństwo przed ustawą”. Zdaniem NSA przepisy art. 44 u.u.i.s. „nie wyrażają li tylko zamysłu polskiego ustawodawcy”, nie można ich więc „interpretować w oderwaniu od tej Konwencji”. Wobec zmiany ust. 1 tego artykułu, zaostrzającej zasady dostępu organizacji ekologicznych do postępowania administracyjnego, częściowo zdezaktualizowała się natomiast kluczowa teza wyroku NSA, ujęta słowami: „Nie do zaakceptowania jest pogląd [...], że co do zasady Stowarzyszenie [...] może być uznane za organizację ekologiczną w rozumieniu art. 44 ust. 1 u.u.i.s., co jednak miałyby jeszcze nie przesądzać o tym, że cele statutowe tej organizacji uzasadniają uznanie jej za uczestnika na prawach strony w konkretnym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Przepisy Konwencji z Aarhus i dyrektywy 2011/92 stanowią bowiem jednoznacznie, że uznanie organizacji za organizację działającą na rzecz środowiska i spełniającą wymagania prawa krajowego (w polskim prawie uznanie to przejawia się w przyznaniu organizacji statusu «ekologicznej» w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 10 u.u.i.s.) powoduje, że taka organizacja uzyskuje uprawnienia do skorzystania ze środków odwoławczych w rozumieniu art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus, art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy 2011/92, czy wreszcie art. 44 ust. 2 u.u.i.s.”.

Ukształtowane prawem międzynarodowym, unijnym i krajowym rozwiązania uzmysławiają, jak dalece zmieniła się w ostatnich dekadach funkcja przepisów prawa o postępowaniu administracyjnym i sądowej kontroli administracji. Potwierdzeniem tego spostrzeżenia jest np. art. 13 u.u.i.s., zgodnie z którym od podmiotu żądającego informacji o środowisku i jego ochronie nie wymaga się wykazania interesu prawnego lub faktycznego. W sferze władztwa wykonywanego przez administrację przy wykorzystaniu rozmaitych procedur i instrumentów prawnych wzrosły oczekiwania legitymizacyjne. Jednostka chce być traktowana z poszanowaniem jej demokratycznej podmiotowości, a to rodzi konieczność zapewnienia szerszemu niż dotąd kręgowi osób odpowiedniego statusu informacyjnego i partycypacyjnego także w postępowaniach administracyjnych i sądowych³². Pewien niepokój budzi u nas brak przejrzystej strategii uczestnictwa w postępowaniu w związku z pojawieniem się nowych postaci interesów chronionych. Wejście Polski do Unii Europejskiej automatycznie rozszerzyło zakres „polityk administracyjnych”, urzeczywistnienie których nie może się obyć bez zachowania określonych form proceduralnych i rozstrzygnięcia wyłaniających się kolizji „w duchu demokratycznej proporcjonalności, a nie arbitralnego

wykluczenia”³³. Interesy jednostkowe, grupowe, środowiskowe, złożone lub rozproszone niełatwo jest wtłoczyć w instytucjonalne ramy sztywnych – obciążonych bagażem dawnych nawyków i przyzwyczajzeń – procedur. Podlegają one zatem dynamicznej ewolucji, której jednym ze znaków rozpoznawczych jest zerwanie z uznawaną do niedawna za oddającą w pełni i wiernie obraz rzeczywistości, wizją norm procesowych jako narzędzia służącego wyłącznie realizacji prawa materialnego i ochrony wynikających z niego praw podmiotowych³⁴. Coraz częściej będziemy zapewne mieć do czynienia z przypadkami dysponowania przez podmioty, których interesów (a w konsekwencji – dążeń i aspiracji) dotyka działanie albo bezczynność administracji, jedynie roszczeniami proceduralnymi. Niekiedy dopiero po wyczerpaniu jakiegoś środka albo etapu postępowania ich interes uzyskuje kwalifikowaną postać, chronioną według ściśle skategoryzowanych kryteriów i szczegółowo uregulowanych trybów³⁵.

5. Problem efektywności ochrony sądowo-administracyjnej z perspektywy historycznej

Reaktywowanie w 1980 r. sądownictwa administracyjnego stworzyło przedpole dla budowania w Polsce zrębów państwa prawnego, którego idee zaczęto pełniej – choć nie bez przeszkód i zakłóceń obserwowanych w ostatnich 8 latach – realizować dużo później. Pierwszy okres działalności Sądu to czas odkrywania tego, co w liberalnych demokracjach kojarzone jest ze standardami *Rule of Law*. Był to czas pionierski, w którym przełamywano – zdawałoby się niewzruszone – stereotypy i bariery, stopniowo eliminując relikty minionej epoki. Wątpliwości co do kognicji sądu administracyjnego i będących w jego dyspozycji środków ochrony rozstrzygano wówczas zwykle na korzyść skarżącego, w rozszerzaniu, a nie w zacieśnianiu zakresu kontroli sądowej upatrując podstawowej gwarancji praworządności³⁶. Nic nie jest jednak dane

33 Z. Kmiecik, E. Łętowska, *Wstęp...*, s. 11.

34 J. Barnes, *Administrative Procedure* [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, red. P. Cane, H.C.H. Hofmann, E.C. Ip, P.L. Lindseth, Oxford 2020, zwłaszcza s. 842 i n.

35 Szerzej Z. Kmiecik, *Współczesna formuła ochrony interesów w prawie administracyjnym (aspekt procesowy)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015/2, s. 11 i n., z podaniem stosownych przykładów analizowanej sytuacji.

36 Nie można tego powiedzieć o tendencji, którą obserwujemy w orzecznictwie sądowniczym od kilku lat – szerzej Z. Kmiecik, *Postępowanie sądownicze – skarga na zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o połączeniu instytucji kultury – zażalenie na postanowienie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego zarządzenia – zakres kontroli zaskarżonego aktu. Glosa do postanowienia NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., II OZ 299/17, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017/9, s. 78 i n.; Z. Kmiecik, *Niedopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na odmowę publikacji przez Prezesa RM wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Glosa do postanowienia NSA z 25.04.2017 r., I OSK 126/17, „Monitor Prawniczy” 2017/13, s. 712 i n.; Z. Kmiecik, *Skuteczność prawna nieostatecznego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego. Zawisłość sprawy jako przesłanka rozpatrzenia wniosku organizacji społecznej o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.08.2022 r., II OZ 440/22, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2023/4, s. 103 i n., jak też Z. Kmiecik, *Systemowy charakter i efektywność ochrony w sprawach przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego (bezczywności organu administracji) – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7.03.2022 r., II OPS 1/21, „Glosa” 2023/2, s. 76 i n.; por. też komentarz do trzeciego z wymienionych postanowień autorstwa E. Łętowskiej, *Spylandum est vs prawo do sądu, „Gazeta Prawna” z 4.11.2022 r., s. A20.*****

31 LEX nr 2066349.

32 Z. Kmiecik, E. Łętowska, *Wstęp [w:] Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 10.

raz na zawsze, przeciwnie – zdobycze i osiągnięcia sędziów z lat 80. i 90., przyjęty przez nich sposób myślenia o prawie oraz mechanizmach ochrony interesów jednostki i interesu publicznego, łatwo zaprzepaścić. Tak jak w czasach transformacji ustrojowej (czy zakończonej?), wejście Polski do Unii Europejskiej postawiło nas wobec nowych wyzwań, wymagających odrzucenia, a w każdym razie – rewizji: koncepcji, pojęć i schematów rozumowania nie bardzo przystających do obecnej, niełatwej rzeczywistości. Rozpatrywany *casus* nie napawa optymizmem. Oto w sytuacji, w której zarówno praktyka administracyjna, jak i rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji czyniły zadość zobowiązaniom konwencyjnym i wynikającym z prawa unijnego, NSA – zasłaniając się treścią uregulowania z art. 5 pkt 1 p.p.s.a. – skorygował (w znaczeniu *à rebours* tego słowa) dostatecznie utrwaloną już linię działania.

Głosowany wyrok TS obnażył zarówno niedociągnięcia legislatury, jak i – chyba w większym stopniu – błędy, których dopuścił się Sąd. Skutki uchybienia określonego przez TS jako „zaniechanie przyjęcia przepisów rangi ustawowej niezbędnych do zapewnienia organizacjom ochrony przyrody możliwości zwrócenia się do sądu z żądaniem skutecznego zbadania pod względem merytorycznym i formalnym legalności planu urządzenia lasu” mogły przecież zostać zniwelowane w wyniku prounijnej wykładni obowiązującego prawa: poprawnego ustalenia czym – z punktu widzenia prawnych form działania administracji – jest czynność zatwierdzenia tego planu. Nie byłoby wówczas podstaw do odwoływania się do uregulowania z art. 5 pkt 1 p.p.s.a.

Wykonanie zapadłego wyroku sprowadzi się zapewne do interwencji ustawodawcy, która podważy stanowisko NSA co do wewnętrznego charakteru aktu zatwierdzenia planu lasu lub – co mniej prawdopodobne – wykreuje czysto formalną legitymację do zaskarżenia owego zatwierdzenia do sądu administracyjnego. Pozostaje tylko mieć nadzieję, że z przypadku tego zostaną wyciągnięte konstruktywne wnioski na przyszłość.

Bibliografia/References

Auby J.-B., *About Subjective Rights in Procedural Administrative Law* [w:] *Contemporary Concepts of Administrative Procedure. Between Legalism and Pragmatism*, red. Z. Kmiecik, Łódź–Warszawa 2023.

Barnes J., *Administrative Procedure* [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, red. P. Cane, H.C.H. Hofmann, E.C. Ip, P.L. Lindseth, Oxford 2020.

Bignami F., *Three Generations of Participation Rights Before the European Commission*, „Law and Contemporary Problems” 2004/1.

Borkowski J., Adamiak B. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

Hofmann H.C.H., Warin C., *The Concept of an Individual Right under Union Law* [w:] *Contemporary Concepts of Administrative Procedure. Between Legalism and Pragmatism*, red. Z. Kmiecik, Łódź–Warszawa 2023.

Iwańska B., Baran M., *Ochrona interesu w prawie ochrony środowiska* [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.

Kmiecik Z., *Czy nowy kierunek rozwoju prawa o postępowaniu administracyjnym?*, „Państwo i Prawo” 2023/5.

Kmiecik Z., *Niedopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na odmowę publikacji przez Prezesa RM wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Glosa do postanowienia NSA z 25.04.2017 r., I OSK 126/17*, „Monitor Prawniczy” 2017/13.

Kmiecik Z., *Postępowanie sądowoadministracyjne – skarga na zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o połączeniu instytucji kultury – zażalenie na postanowienie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego zarządzenia – zakres kontroli zaskarżonego aktu. Glosa do postanowienia NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., II OZ 299/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017/9.

Kmiecik Z., *Skuteczność prawna nieostatecznego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego. Zawisłość sprawy jako przesłanka rozpatrzenia wniosku organizacji społecznej o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.08.2022 r., II OZ 440/22*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023/4.

Kmiecik Z., *Systemowy charakter i efektywność ochrony w sprawach przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego (bezczynności organu administracji) – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7.03.2022 r., II OPS 1/21*, „Glosa” 2023/2.

Kmiecik Z., *Węgierska ustawa o ogólnych zasadach postępowania w sprawach administracyjnych – koegzystencja dwóch wizji porządku prawnego?*, „Państwo i Prawo” 2017/4.

Kmiecik Z., *Współczesna formuła ochrony interesów w prawie administracyjnym (aspekt procesowy)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015/2.

Kmiecik Z., Łętowska E., *Wstęp [w:] Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.

Kmiecik Z., Wegner J. [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.

Łętowska E., *Spylandum est vs prawo do sądu*, „Gazeta Prawna” z 4.11.2022 r.

Miąsik D., *Zasady prawa Unii Europejskiej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.

Półtorak N., *Mechanizmy pozwalające na realizację wymogu efektywnego wykonania prawa UE* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.

Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013.

Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.

Wegner J., *Locus standi in Administrative Procedure* [w:] *Contemporary Concepts of Administrative Procedure. Between Legalism and Pragmatism*, red. Z. Kmiecik, Łódź–Warszawa 2023.

Wegner-Kowalska J., *Postępowanie administracyjne – decyzja o udzieleniu pozwolenia zintegrowanego – wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji – odmowa wszczęcia postępowania. Glosa do wyroku NSA z dnia 7 kwietnia 2016 r., II OSK 1627/14*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017/9.

Abstract

prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik

The author is head of the Department of Comparative Procedure, Institute of Comparative and Interdisciplinary Research in Law, Faculty of Law and Administration, University of Lodz, Poland, a retired justice of the Supreme Administrative Court (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1297-4940>).

Protection of Natural Habitats and Wild Fauna and Flora. Commentary on Judgment of the Court of Justice of 2 March 2023, C-432/21, *European Commission v. Republic of Poland*

Keywords: *natural environment, Aarhus Convention, approval of forest management plan, Member State's failure to fulfil obligations, access to justice of environmental organizations*

In the commented judgment in Case C-432/21, Commission v. Poland, the Court of Justice found merit in the allegations of incorrect transposition of the provisions of two directives: the so-called Habitats Directive (Council Directive 92/43/EEC) and the Birds Directive (Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council), concerning, respectively, the protection of natural habitats and the protection of all species of birds occurring naturally in the wild state in the European territory of the Member States. In the Court's view, Poland has also failed to fulfil its obligations under Article 6(3) of the Habitats Directive, read in conjunction with Articles 6(1)(b) and 9(2) of the Aarhus Convention, by failing to adopt the statutory provisions necessary to ensure that environmental organizations can apply to a court for an effective review, in substantive and formal terms, of the legality of a forest management plan within the meaning of the provisions of the Act of 28 September 1991 on Forests. Further considerations focus on the procedural aspects of the problem faced by the Court, in particular the Supreme Administrative Court's argumentation, with manifest errors, assuming that it is inadmissible for anyone to lodge an appeal against the act of approving the relevant plan. Observations in this regard provide an impulse for the formulation of more general conclusions relating to the path of evolution of the institution of judicial administrative review and its effectiveness, as well as to contemporary functions of administrative procedural law.

REKLAMA



**PROFESOR EWA ŁĘTOWSKA
– BIBLIOGRAFIA I ORZECZNICTWO
Z JEJ UDZIAŁEM**

Opracowanie zawiera listę publikacji Profesor Ewy Łętowskiej, a także wykaz orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego, w których była ona sprawozdawcą.

Bibliografia jest kompletna w zakresie publikacji o charakterze *stricto* naukowym, natomiast w zakresie publikacji o charakterze publicystycznym jest to subiektywny wybór autorstwa Profesor Ewy Łętowskiej.

Orzeczenia zostały wybrane według klucza: w odniesieniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego – te tylko, w których była ona sędzią sprawozdawcą bądź współsprawozdawcą; w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego – te, w których była ona sędzią sprawozdawcą, oraz te, w stosunku do których zgłosiła zdanie odrębne.

**ZAMÓW KSIĄŻKĘ Z RABATEM 20% W KSIĘGARNI PROFINFO.PL
W FORMULARZU ZAMÓWIENIA WPISZ KOD: WKZA20**

Cena: 59 zł

Ewa Łętowska
bibliografia
i orzecznictwo
z jej udziałem