

Warszawa, 13 czerwca 2025 r.

214/2025/MPL

Szanowny Pan
dr hab. Adam Bodnar
Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

Poniżej przesyłamy stanowisko przygotowane przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska oraz Helsińską Fundację Praw Człowieka odnoszące się do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (numer wykazu UDER32). Omawiany projekt ustawy, sposób jego powstania oraz tryb, w jakim jest procedowany, budzi nasz głęboki sprzeciw.

Przedmiotowy projekt ustawy przewiduje m.in. dodanie do Prawa o ustroju sądów administracyjnych (p.p.s.a.) art. 173 § 3. Zgodnie z nim skarga kasacyjna nie będzie przysługiwać organizacji społecznej biorącej udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika na prawach strony. Innymi słowy, organizacja pozarządowa (społeczna) dopuszczona do postępowania sądowoadministracyjnego na prawach strony nie będzie mogła zaskarżyć wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pozbawiona zostanie więc efektywnego mechanizmu kontroli orzeczenia wydanego przez sąd I instancji.

Uzasadnienie zmian

W uzasadnieniu przedmiotowego projektu, projektodawcy wskazali, że omawiana zmiana ma na celu wyłączenie *expressis verbis* możliwości wnoszenia skargi kasacyjnej przez organizację społeczną, działającą na prawach strony, a tym samym wyeliminowanie możliwości wpływania organizacji społecznej na sytuację prawną adresata decyzji. „W sytuacji, gdy ostateczny akt lub czynność są korzystne dla ich adresata (strony postępowania), a ich zgodność z prawem kwestionuje jedynie podmiot, który został dopuszczony do postępowania sądowoadministracyjnego na prawach strony (np. organizacja społeczna lub organ samorządu zawodowego), to uwzględnienie takiej skargi powoduje niekorzystne skutki dla strony”¹.

Na wstępie należy zauważyć, że projektodawcy mylnie rysują stan faktyczny, w których omawiane rozwiązanie będzie działać. Sytuacje, w których organizacja społeczna skarży rezultat postępowania administracyjnego do wojewódzkiego sądu administracyjnego są jakościowo odmienne od sytuacji, w których przyłącza się ona do postępowania sądowoadministracyjnego na prawach strony. W tym pierwszym wypadku wprost jest stroną, a proponowane uregulowanie pozbawiające jej prawa do zaskarżenia orzeczenia WSA nie będzie miało zastosowania. Dodatkowo, aby organizacja mogła przyłączyć się do postępowania sądowoadministracyjnego, to postępowanie musi być zainicjowane przez inny podmiot. Scenariusz zarysowany przez projektodawców, w których strona postępowania administracyjnego otrzymuje akt administracyjny korzystny dla niej, a następnie wnosi od niego skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jawi się nie tylko jako nieprawdopodobny, ale wręcz niedopuszczalny prawnie. Sam fakt, zawiązania sporu na płaszczyźnie sądów administracyjnych oznacza więc, że poza adresatem takiego aktu administracyjnego, w postępowaniu sądowoadministracyjnym obecne są także inne podmioty, które kontestują rezultat postępowania

¹ Uzasadnienie projektu ustawy - o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, UDER32, wersja z 9 maja 2025 r., str. 4.

administracyjnego. Nie znajdujemy podstaw do apriorycznie uznania, że w każdym wypadku ich interes powinien być słabiej chroniony niż interes strony, która była adresatem pierwotnego aktu administracyjnego.

Pogląd wyrażony przez projektodawców w zupełności pomija także cel postępowania sądowoadministracyjnego, w tym to, że pełni ono kluczową rolę w demokratycznym państwie prawa, zapewniając obywatelom skuteczną kontrolę nad działaniami administracji publicznej. Jego podstawową funkcją jest weryfikowanie zgodności z prawem decyzji i działań organów administracyjnych, które ingerują w prawa i obowiązki jednostek. Poprzez orzekanie w sprawach z zakresu prawa administracyjnego, sądy administracyjne chronią jednostki przed arbitralnością władzy, wzmacniają zasadę legalizmu oraz zapewniają równowagę między interesem społecznym i interesem indywidualnym.

Sądy administracyjne nie są powołane przy tym, jedynie do ochrony podmiotów inicjujących postępowanie administracyjne, które następnie uzyskały decyzje administracyjną o kierunku przeciwnym do ich wniosku. Ich celem jest ochrona i wyważenie wszystkich ścierających się w postępowaniu administracyjnym interesów, w tym interesu wnioskodawcy postępowania administracyjnego oraz interesu społecznego związanego chociażby z poszanowaniem praworządności, ochroną praw człowieka czy ochroną środowiska naturalnego.

Wywód projektodawców pomija także role i znaczenie organizacji społecznych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Jak wskazuje się w doktrynie : „[a]ksjologiczną podstawą legitymizującą uczestnictwo na prawach strony (...) organizacji społecznej jest w postępowaniu sądowoadministracyjnym interes ogólny służący ochronie wartości mających szczególną doniosłość społeczną”².

Projektodawca wydaje się tymczasem nie dostrzegać omawianego interesu i apriorycznie uznaje aktywność organizacji obywatelskiej jako przeszkodę, która stoi na drodze realizacji interesu prawnego adresata decyzji administracyjnej. Tymczasem bywa, że organizacje społeczne w postępowaniu sądowoadministracyjnym są jedynymi rzecznikami interesu społecznego związanego z poszanowaniem praworządności, praw człowieka czy ochrony środowiska. Niekiedy broniąc tego interesu wspierają one stronę postępowania administracyjnego, której zasoby są nieporównywalnie słabsze niż innych podmiotów stawających w postępowaniu, np. korporacji. Bywa jednak i tak, że stają przeciwko interesom wnioskodawcy samotnie, pokazując płaszczyzny rozumowania i argumenty, które nie zostały uwzględnione przez organy administracji lub sąd I instancji.

W efekcie efektywne dopuszczenie organizacji społecznych do postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych ma istotny cel z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego. Służy pełniejszej kontroli społecznej nad organami administracji publicznej oraz nad samym postępowaniem sądowoadministracyjnym. „Organizacje społeczne, inicjując kontrolę sądową i biorąc udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym, mogą oddziaływać także dyscyplinująco na organy administracji, tak aby czuwały one nad przestrzeganiem prawa materialnego i prawidłowością prowadzonych przez siebie postępowań. W opisany wyżej sposób dochodzi do realizacji jednej z ważniejszych funkcji organizacji społecznych, jaką jest kontrola społeczna, która

² M. Jaśkowska, D. Sylwestrzak, E. Kustra, *Udział prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 246.

we współczesnych społeczeństwach obywatelskich jest podstawą funkcjonowania demokratycznego państwa prawa”³.

Tezy te zderzają się silnie z bardzo płytkim i jednostronnym uzasadnieniem przedmiotowego projektu. Wskazuje ono na problem instrumentalizacji postanowień p.p.s.a. przez organizacje społeczne. Ma się to przejawiać niejako w celowym przystępowaniu do postępowań administracyjnych i składaniu skarg kasacyjnych, w celu zaszkodzenia interesom jednej ze stron procesowych, która uzyskała dla siebie korzystne rozstrzygnięcie WSA. Dla poparcia omawianej tezy projektodawcy nie przedstawili jednak jakichkolwiek informacji lub danych. Przykłady takie nie są znane także Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Znane są za to przykłady konkretnych postępowań sądowoadministracyjnych, w których udział organizacji społecznej przysłużył się realizacji interesu społecznego⁴.

Pogląd o instrumentalizacji instytucji przyłączenia się do postępowania sądowoadministracyjnego pomija także istniejące ograniczenia prawne w zakresie możliwości przystępowania organizacji społecznych do postępowań sądowoadministracyjnych. W tym kontekście wymienić należy przede wszystkim ograniczoną zdolność sądową organizacji społecznych, która przysługuje im jedynie w tych rodzajach spraw, które pozostają w zakresie ich statutowej działalności. Co więcej, jak w przeszłości wskazywał NSA, sąd administracyjny rozpoznając wniosek o dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w sprawie dotyczącej innego podmiotu, bada, czy udział ten, niezależnie od postanowień statutu takiej organizacji, będzie służyć zapewnieniu kontroli społecznej postępowania⁵. Już obecnie więc, sądy administracyjne przyznały sobie narzędzia limitujące obecność organizacji społecznej w toku postępowania sądowoadministracyjnego i weryfikowanie potencjalnego ryzyka instrumentalizacji takiej obecności.

Omawiając ograniczenia, które stają przed organizacjami społecznymi, należało także uwzględnić fakt, że skarga kasacyjna do NSA objęta jest przymusem adwokacko-radcowskim. Generuje to istotną barierę organizacyjno – finansową dla organizacji, które chciałyby kontestować wyrok WSA przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W praktyce możliwość ta jest ograniczona jedynie dla tych organizacji, które dysponują swoimi zespołami prawnymi albo są w stanie zapłacić profesjonalnemu pełnomocnikowi za sporządzenie skargi kasacyjnej.

W końcu, z informacji uzyskanych na spotkaniu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów od wiceministra sprawiedliwości - Arkadiusza Myrchy wynika, że rocznie organizacje społeczne działające jako uczestnicy postępowania kierują do Naczelnego Sądu Administracyjnego około 250 skarg kasacyjnych. Dla porównania liczba skarg kasacyjnych wpływających w 2023 do NSA sięgnęła 19 492 skarg⁶. Trudno mówić, więc, że skala działania organizacji społecznych przybiera niebotyczną skalę, paraliżując działania Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przeciwnie, planowana zmiana praktycznie nie wpłynie na sposób funkcjonowania NSA. Jej jedynym skutkiem będzie kreowanie trudności w zakresie obrony interesu społecznego przez organizacje społeczne.

³ A. Nędzarek, *Znaczenie udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób*, ZNSA 2014, nr 4, s. 29-46.

⁴ Zob. np. postanowienie NSA z 27.07.2017 r., I OSK 857/17, LEX nr 2335069 dotyczące kompetencji prezydenta RP dot. odmowy powołania osoby na stanowisko sędziego.

⁵ Postanowienie NSA(7w) z 28.09.2009 r., II GZ 55/09, ONSAiWSA 2010, nr 2, poz. 23.

⁶ K. Żaczkiewicz-Zborska, [W Naczelnym Sądzie Administracyjnym na wyrok czeka się prawie dwa lata](#), prawo.pl.

Sposób procedowania omawianego projektu

Obawy Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka budzi także sposób powstania przedmiotowego projektu. Pragniemy podkreślić, że został on utworzony poza administracją publiczną, w ramach prac tzw. zespołu deregulacyjnego. W efekcie, tryb jego powstania ma charakter daleko nietransparentny, a jego indywidualni autorzy są zupełnie nieznani. Uważamy, że taki sposób powstawania prawa pozostaje sprzeczny z zasadami, na których oparte jest demokratyczne państwo prawne.

Pragniemy przypomnieć, że jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego jest proces stanowienia prawa, który ma charakter transparentny i odbywa się z udziałem obywateli. Jak podkreśla się w literaturze⁷, jednym z podstawowych warunków prawidłowego procesu legislacyjnego w państwie prawnym jest udział strony społecznej. Konstytucyjna zasada jawności ujęta w art. 61 Konstytucji gwarantuje obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, co obejmuje również wgląd w proces legislacyjny. W analizowanym przypadku pojawiają się istotne wątpliwości, czy sposób procedowania przedmiotowej nowelizacji p.p.s.a. spełnia standardy jawności i inkluzywności.

Projekt ten pierwotnie został skierowany do Stałego Komitetu Rady Ministrów z pominięciem uzgodnień i konsultacji publicznych, co było uzasadniane pilnością prac legislacyjnych nad nim. Jedynie sile sprzeciwu i determinacji niektórych polityków, należy zawdzięczać fakt, że omawiany projekt obecnie w ogóle poddawany jest konsultacjom publicznym. Termin do przedstawienia uwag należy jednak uznać za krótki, biorąc pod uwagę znaczenie omawianej regulacji.

Co więcej, należy wskazać, że ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa⁸ nakłada na organy władzy publicznej obowiązek transparentnego prowadzenia prac legislacyjnych i równego traktowania podmiotów zainteresowanych przebiegiem takich prac. Tymczasem faktyczny proces przygotowania omawianych zmian toczył się nieformalnie, poza ramami przewidzianymi prawem regulującym zjawisko lobbingu. Jak opisują dziennikarze⁹, zespół powołany do przygotowania omawianych zmian przez wiele tygodni działał bez podstawy prawnej, a propozycje dokonywanych przez niego zmian napływały do niego niesformalizowanymi kanałami, głównie poprzez internetowy formularz. Następnie były opracowywane przez niezidentyfikowany zespół ekspertów i trafiały wprost na biurka ministrów. Taki model uniemożliwił identyfikację autorów poszczególnych postulowanych zmian oraz ocenę ich interesów. Żadna z propozycji nie została oficjalnie zarejestrowana jako wynik działalności lobbingowej ani poddana analizie pod tym kątem. W efekcie zespół ds. deregulacji *de facto* obszedł ideę, która stała za uchwaleniem ustawy lobbingowej, a mianowicie zapewnienie transparentności wpływu różnych grup interesu na stanowienie prawa.

Prawo do sądu

Planowana zmiana rodzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zgodności z przepisami Konstytucji, wiążącego Polskę prawa międzynarodowego oraz prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy

⁷ Zob. Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), [“Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws”](#), OSCE, Warszawa 2023, s. 1–150 (OSCE/ODIHR 2023).

⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 677), dalej ustawa lobbingowa.

⁹ G. Prigin, K. Pachnik, Społeczna deregulacja czy prywatny lobbing? Legislacja spod szyldu Rafała Brzozki, [businessinsider.com.pl](#).

przez właściwy, niezależny, bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Ponadto art. 176 ust. 1 Konstytucji stanowi, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.

Ustawodawca, wprowadzając ograniczenie możliwości zaskarżenia orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego przez określoną kategorię podmiotów, będących *de facto* stronami postępowania¹⁰, faktycznie uniemożliwia tym podmiotom skorzystanie z możliwości skontrolowania orzeczenia, z którym się one nie zgadzają. Dochodzi do paradoksalnej sytuacji, w której ustawodawca z jednej strony pozwalał będzie organizacjom społecznym na obecność w postępowaniu sądowoadministracyjnym na prawach strony, a z drugiej limitował przysługujące im uprawnienia. Taka sytuacja w istocie oznacza, że w sprawach, w których jedynie organizacja społeczna występująca jako uczestnik postępowania kwestionuje orzeczenie sądu administracyjnego, kontrola sądowa zakończy się na jednym etapie postępowania przed WSA.

W efekcie organizacja społeczna reprezentująca interes publiczny (np. prawo obywateli do informacji czy prawo do życia w czystym środowisku) zostanie pozbawiona środka odwoławczego przysługującego innym podmiotom biorącym udział w postępowaniu. Efektem takiej polityki będzie ograniczenie perspektyw na uwzględnienie w toku postępowania interesu społecznego, a tym samym słabsza realizacja wartości, które się za nim chronią. Skutkować to będzie ograniczonym zastosowaniem zasady sprawiedliwości społecznej, wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pogorszy także zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Rozwiązanie to jest wprost sprzeczne z konstytucyjnym wymogiem, aby postępowanie sądowe było dwuinstancyjne. Pragniemy podkreślić, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje nie tylko dostęp do sądu pierwszej instancji, ale także gwarancję należytej procedury odwoławczej. Jeżeli zaś ustawodawca decyduje się stworzyć dwuinstancyjny model postępowania, powinien on zapewnić równe możliwości odwołania wszystkim stronom postępowania. Ujęta w art. 32 Konstytucji zasada równości wobec prawa wymaga, aby podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji procesowej były traktowane jednakowo. Ten sam wniosek wysnuć można z wynikającej z art. 45 Konstytucji zasady równości broni procesowych, będącej jednym z warunków sprawiedliwego procesu sądowego.

Do podobnych wniosków można dojść analizując orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. ETPC, na gruncie spraw cywilnych, do których zaliczane są w znacznej części sprawy sądowoadministracyjne, wskazywał, że zasada równości stron stanowi nieodłączny element rzetelnego procesu sądowego¹¹. Wymóg ten oznacza, że każda ze stron postępowania musi mieć zapewnioną rozsądną możliwość przedstawienia swojej sprawy, w warunkach, które nie stawiają jej w znacznie niekorzystnej sytuacji w stosunku do drugiej strony¹². Skoro stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługiwałoby prawo do wniesienia skargi kasacyjnej, to z takiej samej sytuacji powinna korzystać organizacja społeczna, której ustawodawca przyznał *de facto* status strony postępowania¹³.

¹⁰ Zob. A. Nędzarek, *Znaczenie udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób*, ZNSA 2014, nr 4, s. 29-46.

¹¹ Wyrok ETPC z 5.11.2002 r. w sprawie *Wynen and Centre Hospitalier Interregional Edith-Cavell p. Belgii*, sprawa nr 32576/96, §32.

¹² Wyrok ETPC z 27.10.1993 r. w sprawie *Dombo Beheer p. Nederlandom*, skarga nr 14448/88, §33.

¹³ W ocenie A. Nędzarka rozróżnienie na stronę postępowania i uczestnika postępowania na prawach strony w istocie stanowi superflum, A. Nędzarek, *Znaczenie udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób*, ZNSA 2014, nr 4, s. 29-46.

Z kolei art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi, że wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Na tym tle Komitet Praw Człowieka wskazywał¹⁴ w przeszłości w swoich stanowiskach, że reguła to oznacza, że strony postępowania powinny być traktowane bez żadnej dyskryminacji, dysponując równym dostępem do sądu i tymi samymi możliwościami obrony swych praw.

Uprawnienia organizacji społecznych do efektywnego udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym mogą być także interpretowane jako emanacja zasady ustrojowej ujętej w art. 12 Konstytucji, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Na tle tej regulacji przyjmuje się, że zasada ta zobowiązuje władze publiczne oraz tworzenia skutecznych gwarancji formalnych i materialnych służących wolności tworzenia i działania dobrowolnych organizacji, składających się na organizacyjną strukturę społeczeństwa obywatelskiego¹⁵. Zasadę tę należy przy tym interpretować w świetle preambuły Konstytucji, w tym tych jej słów, które odwołują się do wymogu współdziałania władz, dialogu społecznego, umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot na zasadzie pomocniczości.

W naszej ocenie, pozbawienie organizacji społecznych działających na prawach strony możliwości odwołania się od błędnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego skutkować będzie osłabieniem społeczeństwa obywatelskiego, prowadząc do pozbawienia organizacji społecznych jednej z dróg wpływania przez nie na sytuację społeczną.

Należy także zauważyć, że w państwie prawa funkcja organizacji społecznych jest nieodzowna dla równoważenia interesów jednostki, wspólnoty i instytucji publicznych. Obecność organizacji społecznych w postępowaniu sądowoadministracyjnym uzupełnia także lukę w dostępie do wymiaru sprawiedliwości, szczególnie w imieniu osób i grup niemających odpowiednich zasobów, aby dochodzić swoich praw samodzielnie. Najdobitniej widać to w sprawach dotyczących praw człowieka oraz w postępowaniach o charakterze środowiskowym, w których organizacje społeczne stają po stronie przyrody, jednostek i ich wspólnot, sprzeciwiając się interesom ekonomicznym koncernów i korporacji.

Postępowania o charakterze środowiskowym mają także istotne znaczenie z punktu widzenia oceny przedmiotowych rozwiązań z prawem międzynarodowym oraz prawem Unii Europejskiej. W kontekście tego pierwszego zagadnienia zwrócić należy uwagę na Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹⁶, która w swoim art. 9 zobowiązuje Państwo – Stronę Konwencji do zapewnienia członkom zainteresowanej społeczności dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem. Konwencja przyjmuje przy tym, że pojęcie zainteresowanej społeczności obejmuje także organizacje społeczne działające na rzecz środowiska. W naszej ocenie, w sytuacji, w której dostęp zainteresowanej społeczności będzie odbywał się w sposób dyskryminacyjny, bez poszanowania jej prawa do dwuinstancyjnego postępowania, zobowiązania nałożone na Polskę za pośrednictwem Konwencji z Aarhus nie zostaną spełnione.

¹⁴ Komitet Praw Człowieka, General Comment No. 32. Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial, CCPR/C/GC/32.

¹⁵ M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 12.

¹⁶ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 z późn. zm.), dalej Konwencja z Aarhus.

Podobne wątpliwości można mieć także na tle prawa Unii Europejskiej odwołującego się do ochrony środowiska. Zgodnie z Dyrektywą 2011/92/UE¹⁷ Państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić w sprawach dotyczących ochrony środowiska członkom zainteresowanej społeczności dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą. Co istotne, Dyrektywa uznaje za członków zainteresowanej społeczności organizacje pozarządowe działające na rzecz środowiska.

Dyrektywa przyjmuje także, że każda taka procedura musi być uczciwa, sprawiedliwa, przeprowadzana bez zbędnej zwłoki i niezbyt droga. W sytuacji, w której polska procedura zostanie skażona brakiem odpowiedniego środka zaskarżenia dla jednej z faktycznych stron postępowania administracyjnego, trudno będzie mówić o tym, aby tak przeprowadzone postępowanie miało charakter rzetelny.

Należy także podkreślić, że omawiana zmiana znacząco odbiega od rekomendacji organizacji międzynarodowych o charakterze *soft law*. W rekomendacji dotyczącej sądowej kontroli aktów administracyjnych Komitet Ministrów Rady Europy¹⁸ wprost zachęca Państwa Członkowskie Rady Europy do wyposażenia stowarzyszeń oraz innych osób prawnych w prawo do inicjowania kontroli sądowej w celu obrony interesu społecznego.

Nie sposób nie zauważyć, że jedną z grup interesu, które zyskają na proponowanych zmianach będą podmioty należące do szeroko pojętego świata biznesu, które w toku postępowania sądowoadministracyjnego nie będą musiały brać pod uwagę zaskarżenia korzystnego dla nich orzeczenia WSA przez organizacje społeczne. Stan ten musi budzić uwagę pod kątem zgodności przedmiotowego projektu z Wytycznymi ONZ dot. biznesu i praw człowieka. Wytyczne te zachęcają Państwa do wprowadzania rozwiązań prawnych ukierunkowanych na egzekwowanie przestrzegania przez podmioty biznesowe praw człowieka i uwzględniania ich w perspektywie funkcjonowania przedsiębiorstw. Pozbawienie organizacji społecznych możliwości zaskarżania orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, *de facto* pozbawi organizacje społeczne drogi wpływania na przedsięwzięcia biznesowe i egzekwowania od nich uwzględnienia perspektywy praw człowieka, w tym prawa jednostek do życia w czystym środowisku.

Amicus curiae

Nasze wątpliwości budzi także uregulowanie projektu odnoszące się do instytucji przyjaciela sądu – *amicus curiae*. Wbrew twierdzeniom wnioskodawców, nie jest tak, że projekt tworzy tę instytucję w odniesieniu do sądownictwa administracyjnego. Instytucja ta funkcjonuje od lat w płaszczyźnie Trybunału Konstytucyjnego, sądownictwa powszechnego, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego. W przeszłości Sieć Obywatelska Watchdog Polska składała opinie *amicus curiae* w postępowaniu odnoszącym się do jawności działania organów sądów. Również HFPC występowała z takimi opiniami w sprawach dotyczących przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego, odszkodowania za mienie zabużańskie, odmowy dostępu do akt postępowania dotyczącego wydalenia cudzoziemca czy zasad opodatkowania odszkodowania za przewlekłość postępowania¹⁹.

Wprowadzenie projektowanych zmian w art. 106, w naszej ocenie, może przyczynić się do efektu odwrotnego od zamierzonego. Sądy, posiłkując się brzmieniem projektowanego art. 106 § 3a mogą

¹⁷ Dyrektywa 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko.

¹⁸ Komitet Ministrów Rady Europy, Rec(2004)20 - Recommendation of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts.

¹⁹ J. Groelich, M. Szwed, K. Wiśniewska, POLISH LAWS ON AMICUS CURIAE SUBMISSIONS, Manual for foreign NGOs, Warszawa 2020.

odmawiać przyjęcia opinii *amicus curiae* składanych przez organizacje społeczne jako opinii, o których sporządzenie nie zwrócił się sąd administracyjny.

Jednocześnie wprowadzenie omawianej regulacji przyczyni się do przesunięcia płaszczyzny spraw, w których opinie takie są składane. Z postępowań, w których organizacje społeczne dostrzegają konieczność wyrażenia swojego zdania i zwrócenia uwagi na istotne argumenty, na płaszczyznę postępowań, w której taką konieczność widzi jedynie sąd.

Dodatkowo praktycznym problemem funkcjonowania art. 106 § 3a p.p.s.a. może być brak zorientowania sądów administracyjnych w strukturze społeczeństwa obywatelskiego, w tym w rozeznaniu, która organizacja zajmuje się określonymi problemami. Może to powodować sytuacje, w których sądy wyznaczać będą organizacje niemające doświadczenia w danym temacie lub nie dysponujące odpowiednimi zasobami i wiedzą. Co więcej, w sprawach o zabarwieniu światopoglądowym może zdarzyć się tak, że sąd zadowoli się opinią jedynie od organizacji o określonym profilu ideologicznym, nie pozwalając innym podmiotom na złożenie *amicus curiae*. Wszystkie te sytuacje mogą prowadzić do stanu, w którym rozumowanie sądu zostanie jedynie pozornie pogłębione o kontekst społeczny. Przyczyni się to do osłabienia rzetelności postępowania i nie zagwarantuje, że będzie ono w pełni sprawiedliwe w ujęciu materialnym.

Jednocześnie przyjęta w omawianym przepisie przesłanka negatywna wystąpienia o opinie do organizacji społecznej w postaci braku nadmiernego przedłużania postępowania w sprawie, może stać się wygodną wymówką dla sądów administracyjnych, aby z opinii *amicus curiae* w postępowaniu nie skorzystać.

Podsumowanie

Reasumując, pragniemy podkreślić, że organizacje społeczne dopuszczane do postępowania sądowoadministracyjnego na prawach strony pełnią kluczową rolę w systemie ochrony praworządności, praw człowieka oraz środowiska. Stanowią środek do pełnego odzwierciedlenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym interesu publicznego, a tym samym przyczyniają się do realizacji zasad ujętych w art. 1 Konstytucji, zgodnie z którymi Rzeczpospolita Polska stanowi dobro wspólne wszystkich obywateli.

W imieniu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Małgorzata Szuleka
Sekretarz Zarządu HFPC
[na oryginale właściwy podpis]