

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(10)2025 • DOI: 10.17951/ppa.2025.10.65-79

UNIwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie. Szkoła Doktorska

PATRYK HILLA

patryk.j.hilla@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9555-2083>

Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na interes prawny w sporach ze skargi na akty planowania przestrzennego. Refleksje nad orzeczeniami klimatycznymi z 9 kwietnia 2024 r.

*The Impact of the European Convention on Human
Rights on Legal Interest in Spatial Planning Disputes:
Reflections on the Climate Rulings of 9 April 2024*

Wprowadzenie

Problematyka działań publicznych w zakresie ochrony konstytucyjnych praw i wolności stanowi istotny element światowej debaty publicznej¹ i dyskursu na-

¹ W debacie publicznej poruszane są kwestie związane z działaniami administracji, regulacjami dotyczącymi rynku mieszkaniowego, ochrony środowiska, klimatu czy bezpieczeństwa. Realizacja polityki przestrzennej stanowi przedmiot zainteresowania wielu grup społecznych. Zob. Amnesty

ukowego². Rozważania wymagają pogłębionej analizy wobec społecznych tendencji obserwowanych w różnych dziedzinach badania prawa³, odnoszących się m.in. do narastających konfliktów przestrzennych⁴, spadku zaufania do sądów oraz klasy politycznej w Europie⁵ i Stanach Zjednoczonych⁶, jurydyzacji życia publicznego i społecznego⁷, rozwoju sieci powiązań społecznych (w tym cyfrowych)⁸, wątpliwości co do skuteczności obecnej formuły ochrony praw i interesów⁹ oraz deficytu efektywności realizacji polityk publicznych¹⁰.

Wolność stanowi podstawę prawa i jedynie w samym prawie odnajduje ochronę¹¹. Skuteczna ochrona sądowa stanowi warunek *sine qua non* realizacji sprawiedliwości administracyjnej¹². Dążenie do ukształtowania efektywnego mechanizmu ochrony praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji RP¹³ oraz aktach prawa międzynarodowego należy uznać za zjawisko, które R. Ihering w *Der Kampf ums Recht* określił jako „walkę stanowiącą wyraz osobowości”¹⁴. W 1978 r. J. Łętowski stwierdził, że „wraz z narastającymi nowymi problemami,

International, ONZ przyjęła rezolucję uznającą dostęp do czystego i zdrowego środowiska za prawo człowieka, 12.08.2022, <https://www.amnesty.org.pl/onz-rezolucja-uznajaca-dostep-do-czystego-i-zdrowego-srodowiska-za-prawo-czlowieka> (dostęp: 31.10.2025).

² E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge 1990; R. Fernández de Velasco, *La acción popular en el Derecho Administrativo*, Madrid 1920; M.D. Rego Blanco, *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*, Sevilla 2005.

³ J. Broekman, *Revolution and Moral Commitment to a Legal System*, [w:] *Enlightenment, Rights, and Revolution: Essays in Legal and Social Philosophy*, eds. N. McCormick, Z. Bankowski, Aberdeen 1989, s. 321–323.

⁴ J. Tomczyk, *Ruchy miejskie. Konflikt jako strategia rozwiązywania problemów społecznych miasta*, „Rozprawy Społeczne” 2017, nr 2.

⁵ R.R. Jiménez Asensio, *Instituciones rotas. Separación de poderes, clientelismo y partidos en España*, Donostia 2023.

⁶ P. Turchin, *America Is Headed Toward Collapse*, 2.06.2023, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2023/06/us-societal-trends-institutional-trust-economy/674260> (dostęp: 3.11.2025).

⁷ J. Łętowski, *Prawodawstwa w czasach konfliktów*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 5; Z. Kmiecik, *Rozstrzyganie konfliktów w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 12.

⁸ M. Castells, *Społeczeństwo sieci*, Warszawa 2007.

⁹ Polski model ochrony sądowoadministracyjnej uznaje się za nieefektywny. Zob. Z. Kmiecik, *Polskie sądownictwo administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 2018, rozdział XII.

¹⁰ Planowanie polityczne w Europie określane było jako „nieudane”. Zob. J. Hesse, *Staat, Politik und Bürokratie – eine Einführung*, „Politische Vierteljahresschrift” 1982, Nr. 13, s. 24.

¹¹ E. García de Enterría, *Democracia, jueces y control de la administración*, Navarra 2009, s. 134.

¹² *Ibidem*, s. 137.

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

¹⁴ R. Ihering, *Der Kampf ums Recht*, Manz–Wien 1877, s. 40.

nowymi zadaniami stojącymi przed administracją, nowymi sposobami realizacji tych zadań muszą powstać również nowe środki kontroli¹⁵.

W XXI w. jesteśmy świadkami nowych rewolucji i wyzwań, które muszą zostać zaadresowane przez władzę publiczną, w przeciwnym razie dojdzie do wyboru rządzących, którzy – podobnie jak sto lat temu – zaoferują „proste rozwiązania” na skomplikowane problemy¹⁶. Proces urbanizacji towarzyszy kształtowaniu się tzw. społeczeństw masowych, w których duża część populacji jest zależna od postępowania innych osób, a równocześnie w przypadku całego szeregu usług jest zdana na państwo, którego działalność wywiera bezpośredni wpływ na jakość jej życia¹⁷.

Prawo do sądu stanowi podstawową gwarancję realizacji zasady dobrego rządzenia¹⁸. Działania administracji publicznej skierowane na ochronę dóbr prawnych realizowane są za pomocą aktów generalnych, kształtujących sposób korzystania z praw i wolności. Refleksja dotycząca ochrony sytuacji zbiorowych odzwierciedla specyfikę dóbr prawnych¹⁹, do których należy zaliczyć środowisko, klimat czy zdrowie. Zjawisko to wymaga oceny, biorąc pod uwagę zbieżność tych obszarów z wartościami włączonymi do Konstytucji RP.

Specyfika sporów dotyczących zagadnień urbanistycznych, w szczególności skarg na akty planowania przestrzennego, przejawia się w ich znaczeniu ilościowym, aktualności oraz uwarunkowaniu normatywnym²⁰. Spory ze skargi na akty planowania przestrzennego stały się istotnym obszarem sporów przed sądem admi-

¹⁵ J. Łętowski, *Obywatele – administracja – kontrola*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław–Warszawa 1978, s. 36.

¹⁶ Od czasów Arystotelesa wiadomo, że demokracji grozi degradacja do demagogii. Zob. Arystoteles, *Política*, Madrid 1951, księgi VI–VII, s. 166 i n.

¹⁷ M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, s. 7–8.

¹⁸ M. Żak, *Prawo do sądu jako element zasady dobrego rządzenia w świetle orzecznictwa z zakresu praw człowieka*, „Palestra” 2020, nr 2, s. 81.

¹⁹ M.D. Rego Blanco, *op. cit.*, s. 17–18.

²⁰ C. Morot, *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, Toulouse 2018, s. 17. We Francji zauważono paradoks dotyczący sporów w zakresie planowania przestrzennego. Jest to czwarty najważniejszy obszar spraw, stanowił bowiem 5,4% spraw (tj. 10 442) przed sądami administracyjnymi i 7,1% przed Conseil d'État w 2016 r. Z raportu P. Pelletiera ze stycznia 2005 r. wynika, że tylko 1% pozwoleń na budowę zostało zaskarżonych do sądów administracyjnych. Ponadto stwierdzono, że „problem wynika z faktu, iż w znacznie większym stopniu dotyczy to istotnych przedsięwzięć i wówczas pociąga za sobą poważne konsekwencje ekonomiczne” (P. Pelletier, *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme. Rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, et au ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer*, janvier 2005, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/054000147.pdf>, dostęp: 3.11.2025, s. 12). Zob. także: Conseil d'État, *Rapport public 2017*, s. 70. Brak dostępnych danych porównawczych dla Polski i Hiszpanii.

nistracyjnym²¹, wymagającym analizy uwzględniającej ich wykonawczy charakter, rozciągnięte w czasie skutki oraz szeroki katalog podmiotów, których sytuację kształtują.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z 9 kwietnia 2024 r. stanowi precedens prawotwórczy, który może stać się impulsem do zmian. Dotyczy bowiem doniosłej kwestii, jaką jest dopuszczenie w prawie krajowym skarg obywateli i organizacji społecznych na działania lub zaniechania państw członkowskich Rady Europy. Sprawy odnoszą się do polityki klimatycznej, należy jednak uznać, że akty planowania przestrzennego – będące aktami prawotwórczymi²² integrującymi polityki publiczne – podlegają analogicznym standardom konwencyjnym w odniesieniu do ochrony procesowej.

Celem opracowania jest analiza orzecznictwa ETPC z 9 kwietnia 2024 r., tj. wyroku w sprawie *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz i in. przeciwko Szwajcarii* (skarga nr 53600/20), decyzji w sprawie *Duarte Agostinho i in. przeciwko Portugalii i in.* (skarga nr 39371/20) oraz decyzji w sprawie *Carême przeciwko Francji* (skarga nr 7189/21), pod kątem oceny zgodności obecnego paradygmatu dotyczącego wykładni klauzuli interesu prawnego w trybie skargi z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym²³ z wywiedzionymi przez ETPC standardami rzetelnego procesu sądowego oraz kryteriami testu „statusu ofiary”. Celem jest odpowiedź na pytanie badawcze: Czy test interesu prawnego jest zgodny ze sformułowanymi przez ETPC standardami, a jeśli nie, to który z porządków prawnych może stanowić adekwatne źródło implementacji?

Interes prawny wynikający z praw rzeczowych nie może być traktowany jako bardziej istotny od innych interesów prawnych²⁴. Problem wymaga ostrożnego rozważenia, ponieważ prawo nie powinno chronić wszystkich interesów. Wobec ugruntowanej linii orzeczniczej, opartej na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r.²⁵, w związku z zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw wynikającym z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP konieczna jest refleksja na temat interesów odnoszących się do korzystania i ochrony dóbr prawnych oraz podniesienie części z nich do rangi interesów

²¹ Porównanie danych z lat 2009–2021 w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA), wyszukiwane słowa klucze: skarga, plan miejscowy.

²² Prognoza oddziaływania na środowisko stanowi element obligatoryjny w procesie sporządzania planu ogólnego gminy oraz planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku, gdy realizacja zaplanowanych przedsięwzięć może znacząco oddziaływać na środowisko.

²³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1465, ze zm.), dalej: u.s.g.

²⁴ Podobnie jak interes publiczny nie ma pierwszeństwa przed interesem prywatnym, a rozstrzygnięcia wymagają sprawiedliwego ważenia. Zob. wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNC 1994, nr 9, poz. 181.

²⁵ SK 30/02, Dz.U. 2003, nr 194, poz. 1906.

chronionych poprzez dopuszczenie środków ochrony sądowej adekwatnych do charakteru interesu oraz okoliczności sprawy²⁶.

Wnioski koncentrują się na ocenie testu wypracowanego przez ETPC, stanowiącego podstawę m.in. do wykazania przez organizacje społeczne wystarczającego interesu w rozumieniu art. 9 ust. 2 lit. A Konwencji z Aarhus²⁷. Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPC) nie przewiduje *actio popularis*, co należy podkreślić, wyjaśniając, dlaczego ETPC uwzględnił skargę *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz i in. przeciwko Szwajcarii*, a skargę *Duarte Agostinho i in. przeciwko Portugalii i in.* uznał za niedopuszczalną. Jak wskazują ustalenia Komitetu Zgodności dotyczące komunikatu ACCC/C/2005/11 (Belgia), „spełnienie celu Konwencji (...) może wymagać istotnej zmiany sposobu myślenia w państwach, w których organizacje społeczne dotąd nie posiadały legitymacji procesowej, ponieważ uznawano, że nie mają wystarczającego interesu lub ich prawa nie zostały naruszone”²⁸.

W ramach badań posłużono się trzema metodami: dogmatyczną, historyczną oraz prawno-porównawczą. W ramach metody dogmatycznej analizie poddano przepisy powszechnie obowiązującego prawa, orzecznictwo sądów krajowych, ETPC oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W ramach metody historycznej przedstawiono recepcję instytucji *actio popularis* do hiszpańskiego prawodawstwa. Posługując się metodą porównawczą, analizie i ocenie poddano legitymację i instytucje procesowe w Hiszpanii i we Francji. Wybór odpowiada modelom uznanym przez ETPC za zgodne z EKPC.

Actio popularis a modele legitymacji procesowej

Początek *actio popularis* w hiszpańskim porządku prawnym należy powiązać z encykliką *Il fermo proposito* Piusa X²⁹. Instytucja ta w wymiarze społecznym miała na celu propagowanie oraz ochronę katolickiej nauki społecznej³⁰. Już w drugiej połowie XIX w. rozwiązanie recypowano do hiszpańskiego prawa

²⁶ A. Górską, *Udział w postępowaniu strony ze względu na jej prawo refleksowe*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 1, s. 41.

²⁷ 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. 2003, nr 78, poz. 706, z późn. zm.).

²⁸ Wyrok ETPC z dnia 9 kwietnia 2024 r. w sprawie *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz i in. przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 53600/20, s. 216.

²⁹ Pius X, *Il fermo proposito*, <https://ia800404.us.archive.org/27/items/104-pascendi-dominici-grecis-sao-pio-x/96%20-%20Il%20Fermo%20Proposito%20-%20São%20Pio%20X.pdf> (dostęp: 31.10.2025).

³⁰ „Juntar todas las fuerzas vivas para combatir por todo medio justo y legal la civilización anticristiana” (Estatutos de la Acción Popular, 1917, Plaza de Santa Ana, 8, 1, Barcelona, s. 1).

komunalnego³¹. Dekret królewski z dnia 2 października 1877 r., zatwierdzający tekst ustawy gminnej, w art. 25 stanowił, że wszyscy mieszkańcy mają prawo do skargi na uchwały rad miejskich.

Stosując *actio popularis*, prawodawca angażuje obywateli w ochronę dobra wspólnego poprzez zbiorowe działania na rzecz legalności. Legitymizację tej instytucji należy utożsamiać z formalną legitymacją procesową. Umożliwia ona obywatelowi (*quivis de populo*) wniesienie skargi do sądu z uwagi na naruszenie porządku prawnego³².

Odniesienia do *actio popularis* można znaleźć w Konstytucji Hiszpanii (art. 125: „obywatele mogą występować ze skargą obywatelską...”), art. 19 Ustawy Zasadniczej o Władzy Sądowniczej (LOPJ – Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial) oraz w art. 11 Ustawy Regulującej Właściwość Sądów Spornoadministracyjnych (LJCA – Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). Hiszpański prawodawca dopuszcza *la acción popular* m.in. w sprawach dotyczących planowania przestrzennego oraz ochrony środowiska³³. W art. 62 Ustawy o Gruncie i Rewitalizacji Miejskiej (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) wskazano, że „każdemu przysługuje prawo wniesienia skargi (...) w celu zapewnienia przestrzegania przepisów prawa oraz instrumentów planowania przestrzennego i urbanistycznego”.

Wnoszenie skargi odbywa się zgodnie z art. 7 ust. 1 Kodeksu cywilnego (Código Civil) oraz art. 11 LOPJ, który zastrzega korzystanie z praw zgodnie z zasadami dobrej wiary i zakazuje ich nadużywania³⁴. *La acción popular*, oparta na formule prawa podmiotowego, stanowi tytuł prawny³⁵ upoważniający do żądania wyroku sądowego o określonej treści³⁶. Dorobek hiszpańskiej judykatury legitymizował skargę nawet wtedy, gdy środek procesowy był wnoszony w innym celu niż sama ochrona legalności³⁷. Termin na wniesienie skargi określono w art. 46 ust. 1 LJCA.

³¹ M. Táboas Bentanachs, *La acción pública en materia de urbanismo*, “Cuadernos de derecho local” 2023, núm. 62, s. 268.

³² La STS de 24 de enero de 2001, casación núm. 9481/1995.

³³ H. Pauliat, *Les convergences européennes dans le déroulement du procès administratif*, “Revue française de droit administratif” 2008, s. 225.

³⁴ M.D. Rego Blanco, *op. cit.*, s. 370 i n.; La STS de 4 de mayo de 2016, casación núm. 13/2015.

³⁵ Cel zapewnienia szerokiej legitymizacji zawartej w prawie urbanistycznym i innych sektorach wyjaśnia także orzecznictwo. Zob. La STS de 21 de enero de 2002, casación núm. 8961/1997; La STS de 10 de noviembre de 2004, casación núm. 2537/2002.

³⁶ La STS de 24 de enero de 2001 (casación núm. 9481/1995) wyjaśnia, że jest możliwe i zgodne posiadanie dwóch rodzajów legitymizacji: wynikającej z bezpośredniego zainteresowania sprawą oraz obywatelskiej, przyznawanej przez ustawy.

³⁷ La STS de 21 de enero de 2002, casación núm. 8961/1997; La STS de 26 de julio de 2006, recurso núm. 1369/01.

W przypadku aktów planowania przestrzennego jest on uzależniony od daty publikacji aktu lub zawiadomienia³⁸. Zgodnie z art. 139 ust. 1 LJCA sąd może obciążyć skarżącego kosztami postępowania, o ile jego żądania uległy odrzuceniu, chyba że sprawa budziła poważne wątpliwości w sferze faktów lub prawa.

Z punktu widzenia recepcji *actio popularis* do polskiego porządku prawnego należy wskazać, że rozwiązanie to mogłoby doprowadzić do paraliżu sądownictwa administracyjnego. Konieczne byłoby bowiem sankcjonowanie nadużywania prawa do skargi (art. 247 ust. 3 ustawy o postępowaniu cywilnym [Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil] w zw. z pierwszym przepisem końcowym LJCA oraz art. 11 ust. 2 LOPJ), a także reforma zasad ponoszenia kosztów procesowych, wprowadzenie środków ochrony tymczasowej (*fumus boni iuris*) oraz terminów na wniesienie skargi (pomiędzy ogłoszeniem i wejściem w życie aktu³⁹).

W przeciwieństwie do *la acción popular* francuska „skarga na nadużycie władzy” (*recours pour excès de pouvoir*) nie stanowi *actio popularis*, wymagając od skarżącego wykazania interesu⁴⁰. Definicja *locus standi* w doktrynie francuskiej rodzi szereg pytań, w tym: Skoro planowanie przestrzenne jest kwestią, która wpływa na środowisko, rozwój i życie społeczności, to czy należy zaakceptować *actio popularis*, czy też planowanie przestrzenne należy sprowadzić wyłącznie do indywidualistycznego aspektu?⁴¹

Interes we wniesieniu skargi powinien być rzeczywisty, bezpośredni i osobisty⁴². Analizując rolę Conseil d'État i kształtowanie przepisów dotyczących *recours pour excès de pouvoir*, widoczna jest ewolucja poglądów judykatury w obliczu zmieniających się uwarunkowań i oczekiwań społecznych⁴³. W obliczu trudności w osiągnięciu równowagi między zasadą pewności prawa a prawem do sądu francuski prawodawca zdecydował się na bardziej restrykcyjną ocenę interesu w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę.

Nie dotyczy to skarg na akty planowania przestrzennego. „Otwartość” interesu prawnego wynika z przywiązywania wagi do zapewnienia, że administracja

³⁸ La STS de 21 de noviembre de 2019, casación núm. 6097/2018. Zgodnie z najnowszym orzecznictwem ostatni z tych terminów jest wiążący. Zob. La STS de 9 de septiembre de 2025, casación núm. 5053/2023; M. Táboas Bentanachs, *op. cit.*, s. 277.

³⁹ Rozwiązanie to mogłoby zapobiec skutkom nieważnych aktów zgodnie z zasadą *quod ab initio nullum est nullum effectum producit*.

⁴⁰ C. Morot, *op. cit.*, s. 104, 142, 156; E. Carpentier, *Les évolutions récentes du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisations d'urbanisme*, „Droit et Ville” 2015, n° 1, s. 17 i n.

⁴¹ C. Morot, *op. cit.*, s. 180.

⁴² *Ibidem*, s. 133.

⁴³ J. Moreau, *L'intérêt à agir dans le contentieux administratif de la légalité en matière de permis de construire*, Paris 1999, s. 331.

publiczna działa zgodnie z prawem⁴⁴. Z uwagi na fakt, że celem tych aktów jest ustalenie warunków zagospodarowania nieruchomości, ich treść ma wpływ na szeroki krąg adresatów⁴⁵. Conseil d'État orzekł, że fakt bycia mieszkańcem gminy uzasadnia interes dający legitymację do wniesienia skargi na plan zagospodarowania przestrzennego⁴⁶. Sąsiednia gmina⁴⁷ lub nawet mieszkańiec tej gminy⁴⁸ również może mieć taki interes⁴⁹. Skargę należy wnieść w terminie 2 miesięcy od daty opublikowania lub doręczenia aktu (art. R.421-1 Kodeksu postępowania administracyjnego [CJA – Code de Justice Administrative]). W ramach prowadzonego postępowania inwestor może żądać odszkodowania za opóźnienie w realizacji przedsięwzięcia wynikające z toczącego się sporu⁵⁰. Sąd może nałożyć na skarżącego obowiązek pokrycia całości kosztów procesu, a także ukarać za nadużycie prawa procesowego (art. R741-12 CJA). Dopuszczalne jest wniesienie skargi przez organizację społeczną, gdy ma ona interes w zakresie przedmiotu określonego w statucie przed datą wydania aktu⁵¹.

Rozwiązania przyjęte przez system francuski wydają się bardziej adekwatne z punktu widzenia recepcji do polskiego porządku prawnego. Należy w tym miejscu podkreślić, że rozwiązania *actio popularis* – z uwagi na ryzyko nadużyć⁵² – w Hiszpanii są poddawane krytycznej ocenie⁵³. Wprowadzenie terminu na wniesienie skargi, legitymacja procesowa mieszkańców oraz sankcjonowanie nadużywania prawa do skargi są jednak wspólne dla przedstawionych porządków prawnych.

W polskim modelu wskazuje się, że interes prawny powinien być realny, indywidualny oraz dotyczyć skarżącego wprost i bezpośrednio. Wobec tak ukształtowanych przesłanek sąd wyprowadza interes prawny skarżących wyłącznie z tytułu do nieruchomości (własność, użytkowanie wieczyste) lub stosunku obligacyjnego (dzierżawa). Do skarżącego należy wykazanie naruszenia interesu prawnego. Co istotne, musi ono istnieć w momencie wnoszenia skargi. Brak jest natomiast

⁴⁴ E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, vol. 2, Berger-Levrault 1896, s. 406.

⁴⁵ C. Morot, *op. cit.*, s. 190.

⁴⁶ CE, 9 mars 1990, Stockhausen i Trudelle, req. n° 42563, 42595.

⁴⁷ CE, 19 mars 1993, Commune de Saint-Égrève, req. n° 119147.

⁴⁸ CE, 1 février 1989, Durand et Commune de Génissac, req. n° 66700.

⁴⁹ CE, 9 mars 1990, Stockhausen et Trudelle, req. n° 42563, 42595.

⁵⁰ T.R. Fernández, *El contencioso urbanístico y su necesaria reforma*, "Revista de Administración Pública" 2017, núm. 203, s. 159.

⁵¹ *Ibidem*, s. 142.

⁵² *Ibidem*, s. 143; M. Táboas Bentanachs, *op. cit.*, s. 267.

⁵³ „We Francji i Hiszpanii wyczerpanie środków odwoławczych zajmuje kilka lat, a środki te bywają wykorzystywane do celów niezwiązanych z ich właściwą funkcją, w niektórych przypadkach przybierają wręcz formę szantażu. Skutkiem tego jest stan niepewności, na który we Francji próbowano znaleźć odpowiedź, co kontrastuje z biernością panującą w Hiszpanii (T.R. Fernández, *op. cit.*, s. 140–141).

możliwości zaskarżenia aktu przez organizację społeczną. Mimo że ustawodawca dopuścił tzw. skargę grupową, każdy z członków grupy musi wykazać indywidualny interes prawny. Skargę na akt planowania przestrzennego można wnieść niezależnie od upływu czasu.

Przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁴ nie sankcjonują nadużywania prawa do skargi, mimo że art. 4¹ Kodeksu postępowania cywilnego⁵⁵ – podobnie jak art. 11 ust. 2 LOPJ – zakazuje nadużycia prawa procesowego⁵⁶. W postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym zwrot kosztów postępowania nie przysługuje organowi⁵⁷. Koszty procesowe nie mogą zostać zwiększone ze względu na bezzasadność skargi, o ile nie zostały wywołane niesumienным lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem skarżącego.

Orzecznictwo ETPC z 9 kwietnia 2024 r.

Wielka Izba ETPC orzekła w trzech sprawach z tzw. skarg klimatycznych. Oprócz sprawy *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i in. przeciwko Szwajcarii*, sprawy zakończyły się uznaniem skarg za niedopuszczalne.

Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że Szwajcaria nie wywiązała się ze zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego. Przestrzeganie zobowiązań stanowi obowiązek władz krajowych, w tym również sądów. Portugalski system prawny, podobnie jak hiszpański system prawny, obejmuje możliwość wnoszenia *actio popularis*, które umożliwiają zwrócenie się ze skargą w sprawach dotyczących jakości życia. Skarga na pogorszenie sytuacji ogólnej, związanej z jakością wody czy powietrza, może być bliższa koncepcji *actio popularis* ze względu na brak bezpośredniego skutku między osobą subiektywnie poczuwającą się jako ofiara a tzw. sprawcą, który działa w granicach prawa.

Analiza orzecznictwa ETPC pozwala na następujące wnioski:

1. Prawo do ochrony zdrowia zostało uznane za prawo człowieka. Biorąc pod uwagę charakter zmian klimatu, ich skutki oraz potencjalne zagrożenia,

⁵⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2024, poz. 935, ze zm.).

⁵⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1568, ze zm.).

⁵⁶ W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za požądane uznaje się obowiązywanie rozwiązań prawnych, których celem jest zapobieganie nadużywaniu przez strony uprawnień procesowych. Zob. A. Bińczyk, *Zakaz nadużycia praw procesowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 1, s. 74.

⁵⁷ M. Kazek, *Koszty w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2020, s. 10.

liczba osób dotkniętych tymi zjawiskami – w różnym zakresie i na różne sposoby – pozostaje nieokreślona.

2. Stwierdzono nowy obowiązek państw członków Rady Europy w zakresie przyjmowania oraz skutecznego stosowania w praktyce regulacji i środków mogących łagodzić skutki zmian klimatu.
3. Ukształtowano prawo do skutecznej ochrony przed negatywnymi konsekwencjami dla zdrowia, dobrobytu i jakości życia.
4. Rozwinięto teoretyczną koncepcję statusu „ofiary”. Niezależnie od tego, czy „ofiara” jest bezpośrednia czy pośrednia, konieczne jest wykazanie związku między skarżącym a szkodą, jaka powstanie w wyniku naruszenia.
5. Konwencja wskazuje, że organizacje społeczne posiadają „wystarczający interes” lub prawo, które może zostać naruszone. Art. 2 ust. 5 Konwencji z Aarhus nie wymaga wykazania interesu prawnego, aby być członkiem zainteresowanej społeczności. Termin ten obejmuje zarówno „interes prawny”, jak i „interes faktyczny”, zgodnie z definicjami zawartymi w systemach prawnych, takich jak austriacki, niemiecki i polski.
6. „Posiadanie interesu” należy rozumieć jako obejmujące nie tylko część społeczeństwa, której interesy prawne mogą zostać naruszone. Potencjalnie naruszone interesy mogą obejmować także prawa zbiorowe. Dotyczy to również kategorii społeczeństwa, która ma niedookreślony interes w procedurze planistycznej.
7. Jeśli państwo Unii Europejskiej ustanawia przepisy prawa procesowego w celu kontroli rozstrzygnięć, to zgodnie z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus wykonuje ono prawo unijne i musi zagwarantować przestrzeganie prawa zgodnie z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁵⁸.

Określenie sposobu rozumienia sformułowań „wystarczający interes” oraz „naruszenie uprawnień” z Konwencji z Aarhus pozostawiono do regulacji przez krajowego prawodawcę. Nałożenie kryteriów nie może pozbawiać organizacji społecznej legitymacji procesowej, zważywszy, że przepisy te służą ochronie interesu publicznego, a nie tylko interesom jednostek.

Na potrzeby testu „statusu ofiary” można zidentyfikować:

- osoby narażone na konkretną szkodę;
- istnienie związku przyczynowego między możliwym do zidentyfikowania źródłem szkody a rzeczywistymi szkodliwymi skutkami dla grup osób;
- środki podjęte lub zaniechane w celu zmniejszenia kwestionowanej szkody pochodzącej z danego źródła, czy to na poziomie regulacyjnym, czy to w zakresie wdrażania.

⁵⁸ Dz.Urz. C 202/389, 7.06.2016.

Aby organizacja społeczna mogła zostać uznana za posiadającą legitymację, musi:

- być zgodnie z prawem ustanowiona w danej jurysdykcji lub posiadać legitymację do działania w danej jurysdykcji;
- być w stanie wykazać, że realizuje w ramach swoich celów statutowych konkretny cel, polegający na ochronie praw swoich członków lub innych osób poszkodowanych w danej jurysdykcji;
- być w stanie wykazać, że można uznać ją za wykwalifikowaną i reprezentatywną do działania w imieniu członków lub innych osób dotkniętych zmianami klimatu w danej jurysdykcji, którzy są narażeni na konkretne zagrożenia lub niekorzystne skutki dla życia, zdrowia lub dobrobytu.

Dla wykazania statusu ofiary konieczne jest przedstawienie uzasadnionych i wiarygodnych dowodów wskazujących na prawdopodobieństwo naruszenia odnoszącego się do skarżącego. W przypadku, gdy skarżący mają na celu ochronę praw wobec zagrożeń wynikających z niewystarczających działań władz, które są wymagane przez obowiązujące prawo krajowe, działania te nie powinny być automatycznie traktowane jako *actio popularis* lub jako kwestia polityczna, w którą sądy nie powinny się angażować.

Organizacje pozarządowe, gromadząc wiedzę i zasoby, mają na ogół większe możliwości skutecznego korzystania z praw wynikających z Konwencji z Aarhus niż indywidualni obywatele. We współczesnych społeczeństwach, gdy obywatele mają do czynienia ze szczególnie złożonymi rozstrzygnięciami, odwołanie się do takich podmiotów jak stowarzyszenia, jest jednym, a czasem jedynym dostępnym środkiem, dzięki któremu mogą oni skutecznie bronić swoich interesów.

Zakończenie

Sformułowanie katalogu praw i wolności w Konstytucji RP nakłada na prawodawcę obowiązek zapewnienia spójnego systemu gwarancji procesowych poprzez rozwijanie instytucji oraz wyznaczenie granic ochrony praw. Kryteria określone w wyroku ETPC z dnia 9 kwietnia 2024 r. w sprawie *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz i in. przeciwko Szwajcarii* (skarga nr 53600/20) są uniwersalne. Wykazanie przed sądem statusu ofiary indywidualnej będzie jednak rodzić liczne problemy. Naruszenie statusu ofiary zbiorowej nie musi być aż tak bezpośrednie, może być zatem łatwiejsze do wykazania.

Legitymację procesową organizacji społecznej należy wyprowadzić wprost z art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus⁵⁹, będącej ratyfikowaną umową międzynaro-

⁵⁹ Art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus został przez TSUE uznany za przepis mający bezpośredni skutek. Trybunał orzekł, że przepis ten „nadaje organizacjom ochrony środowiska, które spełniają

dową. Organizacja społeczna w zakresie, w jakim reprezentuje interesy zbiorowe, ma prawo do żądania ochrony prawnej w odniesieniu do celów statutowych, w tym praw społecznych, które mogą pokrywać się z interesem publicznym i do tej pory były traktowane jako *actio popularis*.

Już w wyroku TSUE z dnia 2 marca 2023 r.⁶⁰ wskazano, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus. Przyjęte rozwiązania nie wpisują się w cel tej Konwencji, którym było nie tyle literalne przyznanie, co rzeczywiste zagwarantowanie dostępu do sądu zainteresowanej społeczności.

Na podstawie przedstawionej analizy należy stwierdzić, że:

- Konwencja nie została właściwie implementowana do polskiego systemu prawa w zakresie spraw ze skargi na akty planowania przestrzennego;
- poziom ochrony zagwarantowany w polskim procesie sądowoadministracyjnym jest zbyt niski w stosunku do standardów wynikających z EKPC;
- w orzecznictwie ETPC nastąpiło zdefiniowanie statusu ofiary w znaczeniu indywidualnym i zbiorowym;
- status ofiary indywidualny, który jest oparty na „mocnych” prawach, jest zbyt mocno ograniczony;
- status ofiary zbiorowy w polskim prawie jest tym bardziej ograniczony;
- postulowane są zmiany systemu kontroli sądowej aktów planowania przestrzennego w kierunku zwiększenia prawa do zaskarżenia w interesie indywidualnym i zbiorowym;
- naruszenie interesu nie musiałoby istnieć w momencie wnoszenia skargi, wystarczyłoby prawdopodobieństwo w dającej się przewidzieć przyszłości;
- prawo sędziowskie powinno dążyć do wyeliminowania nieuzasadnionego ograniczenia legitymacji skargowej, stanowiącego istotne naruszenie prawa do sądu zainteresowanej społeczności w zakresie aktów abstrakcyjnych i generalnych, będących źródłem powszechnie obowiązującego prawa w obszarze ochrony środowiska.

Zgodnie z raportem z 2023 r. możliwości partycypacji maleją wraz z kolejnymi szczeblami drabiny wykonywania władzy, a gminy – choć dość dobrze wywiązują się z obowiązków informowania mieszkańców – w zdecydowanie mniejszym stopniu umożliwiają im realny wpływ na sprawowanie władzy poprzez

wymagania, o których mowa w art. 2 ust. 5 tej konwencji (...), prawo do środka prawnego przed sądem w zakresie, w jakim środek ten jest skierowany przeciw decyzji, która wchodzi w zakres stosowania przytoczonego art. 9 ust. 2”. Zob. wyrok TSUE z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK II*, ECLI:EU:C:2016:838, pkt 55. Analogicznie R. Łuszczek, *Bezpośrednie stosowanie Konwencji z Aarhus w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 6, s. 62.

⁶⁰ Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie C-432/21, ECLI:EU:C:2023:139.

mechanizmy współdecydowania⁶¹. Do przyczyn kryzysu legitymacji planowania przestrzennego można zaliczyć wadliwe regulacje prawne w zakresie partycypacji społecznej⁶² oraz brak rozwiniętego systemu środków ochrony interesów⁶³. Obowiązkiem sądów jest poszukiwanie takiego sposobu interpretacji norm, którego skutkiem jest zagwarantowanie drogi do sądu każdemu, kogo prawa oraz wolności zostały naruszone. Kwestią czasu są kolejne sprawy przeciwko Polsce⁶⁴.

Warto jeszcze na koniec zwrócić uwagę na przedstawione do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienia prawne: „Czy art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2024, poz. 935, ze zm.) daje podstawę dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym wywołanym skargą na uchwałę rady gminy innego podmiotu aniżeli wnoszący skargę na tę uchwałę?”. Sprawa została zarejestrowana pod sygnaturą II OPS 1/25. Uchwała może stanowić przełom w polskiej procedurze sądowoadministracyjnej.

Bibliografia

Aristóteles, *Política*, Madrid 1951.

Bińczyk A., *Zakaz nadużycia praw procesowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 1.

Borucka-Arczowa M., *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967.

Broekman J., *Revolution and Moral Commitment to a Legal System*, [w:] *Enlightenment, Rights, and Revolution: Essays in Legal and Social Philosophy*, eds. N. McCormick, Z. Bankowski, Aberdeen 1989.

Carpentier E., *Les évolutions récentes du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisations d'urbanisme*, „Droit et Ville” 2015, n° 1.

Castells M., *Spółczesność sieci*, Warszawa 2007.

Dąbrowska A., *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*, Warszawa 2024.

Fernández de Velasco R., *La acción popular en el Derecho Administrativo*, Madrid 1920.

⁶¹ A. Dąbrowska, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*, Warszawa 2023.

⁶² „Planowanie przestrzenne nie powinno ograniczać się do formalnego zaproszenia, o którym obywatele niewiele wiedzą i w ramach którego uczestnicy mogą jedynie zgłaszać skargi lub opinie, które [i tak] nie zostaną uwzględnione przez władze” (V.D. Lemus Choix, *Participación ciudadana en el ordenamiento territorial: sus mecanismos y procesos*, [w:] *Manual de Derecho Urbano*, eds. C.M.A. Mora, J.M. Hofman Quintero, Bogotá 2019, s. 86–88).

⁶³ I. Zachariasz, A. Nelicki, *Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym a partycypacja społeczna*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 4, s. 97.

⁶⁴ European Commission, *Press Release: Commission Decides to Refer POLAND to the Court of Justice of the European Union for Failing to Submit Its National Long-Term Climate Strategy*, Brussels, 8.10.2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_25_2157/IP_25_2157_EN.pdf (dostęp: 31.10.2025).

- Fernández T.R., *El contencioso urbanístico y su necesaria reforma*, "Revista de Administración Pública" 2017, núm. 203.
- García de Enterria E., *Democracia, jueces y control de la administración*, Navarra 2009.
- Górska A., *Udział w postępowaniu strony ze względu na jej prawo reflexowe*, "Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2024, nr 1.
- Hesse J., *Staat, Politik und Bürokratie – eine Einführung*, „Politische Vierteljahresschrift“ 1982, Nr. 13.
- Ihering R., *Der Kampf ums Recht*, Manz–Wien 1877.
- Jiménez Asensio R., *Instituciones rotas. Separación de poderes, clientelismo y partidos en España*, Donostia 2023.
- Kazek M., *Koszty w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2020.
- Kmiecik Z., *Polskie sądownictwo administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 2018.
- Kmiecik Z., *Rozstrzyganie konfliktów w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 12.
- Laferrière E., *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, vol. 2, Berger–Levrault 1896.
- Lemus Choís V.D., *Participación ciudadana en el ordenamiento territorial: sus mecanismos y procesos*, [w:] *Manual de Derecho Urbano*, eds. C.M.A. Mora, J.M. Hofman Quintero, Bogotá 2019.
- Łętowski J., *Obywatele – administracja – kontrola*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław–Warszawa 1978.
- Łętowski J., *Prawodawstwa w czasach konfliktów*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 5.
- Łuszczek R., *Bezpośrednie stosowanie Konwencji z Aarhus w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 6.
- Moreau J., *L'intérêt à agir dans le contentieux administratif de la légalité en matière de permis de construire*, Paris 1999.
- Morot C., *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, Toulouse 2018.
- Ostrom E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge 1990, DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>.
- Pauliat H., *Les convergences européennes dans le déroulement du procès administratif*, "Revue française de droit administratif" 2008.
- Rego Blanco M.D., *La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*, Sevilla 2005.
- Táboas Bentanachs M., *La acción pública en materia de urbanismo*, "Cuadernos de derecho local" 2023, núm. 62.
- Tomczyk J., *Ruchy miejskie. Konflikt jako strategia rozwiązywania problemów społecznych miasta*, „Rozprawy Społeczne” 2017, nr 2.
- Turchin P., *America Is Headed Toward Collapse*, 2.06.2023, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2023/06/us-societal-trends-institutional-trust-economy/674260> (dostęp: 3.11.2025).
- Zachariasz I., Nelicki A., *Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym a partycypacja społeczna*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 4.

Żak M., *Prawo do sądu jako element zasady dobrego rządzenia w świetle orzecznictwa z zakresu praw człowieka*, „Palestra” 2020, nr 2.

Abstract: The article examines the impact of the European Convention on Human Rights (ECHR) on the concept of legal interest in disputes brought under Article 101 of the Polish Local Government Act, with particular emphasis on the so-called climate judgments. The starting point is the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) of 9 April 2024, including *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (application no. 53600/20), *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others* (application no. 39371/20), and *Carême v. France* (application no. 7189/21). The paper discusses the criteria of “victim status” in individual and collective aspects and their relevance for the admissibility of complaints concerning spatial planning acts. A comparative analysis of the French and Spanish legal systems shows that mechanisms such as *actio popularis* or a broad notion of legal interest enable more effective protection of the common good and citizens’ rights. The author argues that the Polish administrative justice system remains inconsistent with ECHR standards due to the narrow interpretation of legal interest and limited access of social organisations to the courts. The test developed by the ECtHR could strengthen the protection of collective interests and reduce the risk of breaching Article 6 (1) ECHR.

Keywords: European Convention on Human Rights; spatial planning disputes; victim status; *actio popularis*

Abstrakt: W artykule analizie poddano wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC) na interes prawny w sporach ze skargi w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. wyroków klimatycznych. Punkt wyjścia stanowi orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z 9 kwietnia 2024 r., obejmujące sprawy: *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz i in. przeciwko Szwajcarii* (skarga nr 53600/20), *Duarte Agostinho i in. przeciwko Portugalii i in.* (skarga nr 39371/20) oraz *Carême przeciwko Francji* (skarga nr 7189/21). Omówiono kryteria „statusu ofiary” w ujęciu indywidualnym i zbiorowym oraz ich znaczenie dla dopuszczalności skarg dotyczących aktów planowania przestrzennego. Analiza porównawcza obejmuje rozwiązania przyjęte we Francji i w Hiszpanii, gdzie stosowanie środków typu *actio popularis* oraz „otwartego” interesu pozwala skuteczniej chronić dobro wspólne, a także prawa i wolności obywateli. Autor wskazuje na niezgodność polskiego systemu sądownoadministracyjnego ze standardami EKPC poprzez zbyt wąskie rozumienie interesu prawnego oraz ograniczony dostęp organizacji społecznych do sądu. Test opracowany przez ETPC może wzmocnić ochronę interesów zbiorowych i zmniejszyć ryzyko naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC.

Słowa kluczowe: Europejska Konwencja Praw Człowieka; spory ze skargi na akty planowania przestrzennego; status ofiary; *actio popularis*

