

Anna Kozińska-Żywar

dr nauk prawnych, radca prawny, legislator, adiunkt na Uniwersytecie Rzeszowskim
ORCID: 0009-0002-7257-8154

Programy ochrony powietrza a dostęp do wymiaru sprawiedliwości – planowane zmiany w ustawie – Prawo ochrony środowiska (stan na styczeń 2026 r.)

Słowa kluczowe: programy ochrony powietrza, dostęp do wymiaru sprawiedliwości, skarga (C-771/25) KE przeciwko Polsce

Programy ochrony powietrza stanowią jeden z podstawowych instrumentów służących określeniu polityki poprawy jakości powietrza na obszarze województwa. Obowiązek opracowania programów ochrony powietrza został wprowadzony wraz z wejściem w życie ustawy – Prawo ochrony środowiska¹. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo ochrony środowiska² zobowiązały ówczesnych wojewodów do określenia w drodze rozporządzeń programów ochrony powietrza, o których mowa w art. 91 p.o.ś., do dnia 30.09.2003 r. Na przestrzeni lat regulacje prawne w tym zakresie były rozbudowywane³.

Aktualnie⁴ sporządzenie programu ochrony środowiska stanowi przedmiot postępowania, w toku którego zapewnić należy możliwość udziału społeczeństwa w ochronie środowiska zgodnie z przepisami o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Procedura udziału społeczeństwa w opracowaniu dokumentów uregulowana jest w dziale 3 rozdziale 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵. Organ

¹ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.), dalej: p.o.ś.

² Ustawa z 27.07.2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.).

³ Zob. np. ustawa z 27.04.2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 460 ze zm.) oraz aktualnie obowiązujące art. 87–96 p.o.ś.

⁴ Art. 91 ust. 9 p.o.ś.

⁵ Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.), dalej: ustawa ocenowa.

opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa bez zbędnej zwłoki podaje do publicznej wiadomości informację m.in. o:

- 1) przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i o jego przedmiocie;
- 2) możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- 3) możliwości składania uwag i wniosków oraz
- 4) sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin ich składania⁶.

Po upływie wskazanego terminu organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa rozpatruje zgłoszone uwagi i wnioski, i dołącza do przyjętego dokumentu uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa w tym procesie⁷.

W aktualnym stanie prawnym dostęp do wymiaru sprawiedliwości w przypadku programów ochrony powietrza jest zagwarantowany dla zainteresowanej społeczności przez art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa⁸, który stanowi: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”.

Trwają jednak prace nad modyfikacją obowiązującego systemu prawnego w tym zakresie. Na zaawansowanym etapie procesu legislacyjnego znajduje się projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska⁹. Głównym powodem ich rozpoczęcia była najpierw zapowiedź złożenia skargi¹⁰, a 5.12.2025 r. już oficjalna skarga (C-771/25¹¹) Komisji Europejskiej, w której zarzuca się Polsce uchybienie zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy

⁶ Art. 39 ustawy ocenowej.

⁷ Art. 42 ustawy ocenowej.

⁸ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2026 r. poz. 720 ze zm.), dalej: u.s.w.

⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, został przyjęty w grudniu 2025 r. przez Stały Komitet Rady Ministrów, w styczniu 2026 r. został skierowany do Rządowego Centrum Legislacji celem rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą oraz skierowany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, która ostatecznie przyjęła projekt 23.06.2026 r. (zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12401350/katalog/13151458#13151458>, dostęp: 15.09.2026 r.).

¹⁰ Jak wskazano w Ocenie Skutków Regulacji: Sprawa była podniesiona podczas spotkania z Komisją Europejską w czerwcu 2024 r. (tzw. Package Meeting), w toku którego Polska podtrzymała swoje wcześniejsze stanowisko, że sądowa kontrola planów jest możliwa na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, deklarując jednocześnie możliwość wprowadzenia zmian zapewniających szerszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości przy okazji wdrażania nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2881 w sprawie jakości powietrza i czystszy powietrza dla Europy (Dz.Urz. UE L 2024/2881), dalej: dyrektywa 2024/2881. Komisja Europejska wskazała jednak, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla planów ochrony powietrza jest wymagany przez obecną dyrektywę zgodnie z interpretacją TSUE, a zatem Polska musi jak najszybciej spełnić ten obowiązek, nie czekając na transpozycję dyrektywy 2024/2881.

¹¹ Skarga wniesiona w dniu 28.11.2025 r. – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.Urz. UE C 2026/451).

art. 23 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy¹² w zw. z art. 4 ust. 3, art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej¹³, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁴ w zw. z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50/WE oraz art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus¹⁵.

Konwencja z Aarhus w art. 9 ust. 3 wymaga, aby każdy członek społeczeństwa, który spełnia wymagania określone w prawie krajowym, miał zapewniony dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań władz publicznych naruszających postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Jednym z podstawowych argumentów, które legły u podstaw stawianych Polsce zarzutów, było stanowisko Komisji Europejskiej, zgodnie z którym polskie sądy administracyjne interpretują wymóg wykazania interesu prawnego w sposób restrykcyjny, odrzucając jako niedopuszczalne skargi wnoszone przez mieszkańców obszaru, którego sprawa dotyczy, oraz przez organizacje ekologiczne, ze względu na brak wykazania interesu prawnego.

Projektowane przepisy, nad którymi toczą się aktualnie prace legislacyjne, zapewniają możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza i uchwałę w sprawie aktualizacji programu ochrony powietrza, o których mowa w art. 91 p.o.ś., oraz uchwałę w sprawie planu działań krótkoterminowych, o której mowa w art. 92 p.o.ś., jak również na niepodjęcie tych uchwał, także innym podmiotom niż te określone w art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 1 u.s.w. Projektodawca w uzasadnieniu wskazał, że uprawnienie określone w przywołanej ustawie ogranicza krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi do podmiotów, których interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, albo bezczynnością organu samorządu województwa w zakresie czynności nakazanych prawem, albo przez podejmowane przez organy samorządu województwa czynności prawne lub faktyczne.

Ciekawe stanowisko w toku konsultacji publicznych projektu zajął Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego¹⁶, wskazując, że zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10.07.2023 r.¹⁷ w sprawie skargi złożonej przez osobę fizyczną na program ochrony powietrza dla Mazowsza istnieje możliwość zaskarżania

¹² Art. 23 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz.Urz. UE L 152, s. 1), dalej: dyrektywa 2008/50/WE lub dyrektywa CAFE, wymaga, aby w przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji poziomy zanieczyszczeń w powietrzu przekraczają poziomy dopuszczalne lub poziomy docelowe, zostały opracowane programy ochrony powietrza dla przedmiotowych stref i aglomeracji w celu określenia działań, które zapewnią w możliwie najkrótszym terminie zgodność z określonymi normami dla tych zanieczyszczeń powietrza.

¹³ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016) (Dz.Urz. UE C 202, s. 13).

¹⁴ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202, s. 389).

¹⁵ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25.06.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 ze zm.), dalej: konwencja z Aarhus.

¹⁶ Zob. raport z konsultacji publicznych projektu dostępny pod adresem <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12401350/katalog/13151458#13151458> (dostęp: 15.09.2026 r.).

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 10.07.2023 r., IV SA/Wa 771/23, LEX nr 3704699.

go przez osoby fizyczne. W tym wyroku sąd wskazał, że mają one interes prawny, co wynika z faktu bycia właścicielem nieruchomości (albo posiadania innego do niej prawa), ewentualnie urządzenia grzewczego. W opinii zgłaszającego uwagę Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego powyższe można odnieść także do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz do organizacji społecznych (one również mogą posiadać prawa rzeczowe do nieruchomości); co za tym idzie: osoby fizyczne, podmioty gospodarcze i organizacje społeczne mogą wykazać swój interes prawny, a w konsekwencji – skutecznie zaskarżyć programy ochrony powietrza. W swoim stanowisku wskazał jednocześnie, że obecnie prawo do sądu dla ww. podmiotów jest ograniczone do zaskarzania tych przepisów programów ochrony powietrza, które wprowadzają ograniczenia w korzystaniu z konkretnych urządzeń grzewczych i dmuchaw. W ocenie zgłaszającego uwagę będzie to jednak wystarczające, ponieważ społeczeństwo ma prawo wnosić uwagi do programów ochrony powietrza na etapie ich przygotowywania. W konsultacjach publicznych wybrzmiewało ponadto stanowisko, że szeroka możliwość zaskarzania już przyjętych dokumentów może doprowadzić do dużego obciążenia urzędów marszałkowskich i sądów, a w rezultacie – do ich destabilizacji. Podkreślano jednocześnie, że ewentualne stwierdzenie nieważności programów ochrony powietrza przez sąd będzie miało negatywny wpływ na ochronę powietrza – w takiej sytuacji dane województwo pozostanie bez przepisów regulujących obowiązki poszczególnych organów w zakresie ochrony powietrza (przynajmniej do czasu uchwalenia nowych aktów w tym zakresie).

Zgodnie z projektowanym przepisem art. 96b p.o.ś. możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego na ww. uchwały lub bezczynność bez konieczności wykazania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.s.w., będzie przysługiwała:

- 1) osobie fizycznej posiadającej miejsce zamieszkania w strefie, dla której został przyjęty albo powinien być przyjęty program ochrony powietrza, jego aktualizacja lub plan działań krótkoterminowych;
- 2) osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej prowadzącej działalność gospodarczą albo statutową w strefie, dla której został przyjęty albo powinien być przyjęty program ochrony powietrza, jego aktualizacja lub plan działań krótkoterminowych, przez co najmniej 12 miesięcy przed dniem ogłoszenia uchwały sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza, jego aktualizacji lub też planu działań krótkoterminowych albo przed dniem, w którym upłynął termin na podjęcie takiej uchwały;
- 3) organizacji ekologicznej powołującej się na swoje cele statutowe, prowadzącej działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony zdrowia ludzkiego przez co najmniej 12 miesięcy przed dniem ogłoszenia ww. uchwały albo przed dniem, w którym upłynął termin na podjęcie ww. uchwały.

Analiza projektowanych regulacji wskazuje, że kluczowe dla możliwości zaskarżenia programu ochrony powietrza przez wszystkie trzy grupy podmiotów będzie wykazanie interesu faktycznego oraz dotrzymanie 6-miesięcznego terminu na wniesienie skargi, liczonego od dnia ogłoszenia uchwały w sprawie programu ochrony powietrza.

Wymogi odnoszące się do konieczności wykazania interesu faktycznego w zaskarżeniu, związane odpowiednio z (*ad* 1) miejscem zamieszkania, (*ad* 2) miejscem prowadzenia działalności gospodarczej lub statutowej w danej strefie wynikają z potrzeby wykazania, że skargę składa „członek zainteresowanej społeczności”. Artykuł 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus jest bowiem interpretowany przez Trybunał Sprawiedliwości UE oraz organy konwencji z Aarhus w ten sposób, że krajowe wymogi proceduralne muszą zapewniać zainteresowanym jednostkom dostęp do środków odwoławczych w celu zaskarżenia działań lub zaniechań w dziedzinie środowiska.

Miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności gospodarczej lub statutowej w danej strefie pozwala, w ocenie projektodawcy, w odpowiedni sposób wykazać, że dana osoba lub jednostka jest członkiem zainteresowanej społeczności tej strefy. Wiążąc się z daną strefą poprzez swoje decyzje życiowe, zawodowe lub organizacyjne, dana osoba lub jednostka powinna uzyskiwać prawo do większego poziomu ingerencji w obowiązujące w tej strefie zasady i wymogi oraz prawo do egzekwowania od władz wykonywania przez nie określonych prawem obowiązków. W innym przypadku można przyjąć, że dana uchwała bezpośrednio nie dotyczy tego skarżącego i nie wpływa na jego warunki życia, zdrowia lub uwarunkowania prowadzenia działalności¹⁸.

Sytuacja osób fizycznych i osób prawnych została jednakże zróżnicowana, jeżeli chodzi o faktyczny związek z danym obszarem, którego dotyczy program ochrony powietrza, co jest uzasadniane celem planów ochrony powietrza – czyli zaplanowanie i realizacja działań, których bezpośrednim skutkiem ma być dotrzymanie odpowiednich wartości powietrza, a zatem poprawa jakości powietrza w danej strefie, a przecież jakość powietrza ma istotny wpływ przede wszystkim na zdrowie i jakość życia osób fizycznych w danej strefie. To właśnie osoby fizyczne zamieszkujące daną strefę powinny móc zatem w sposób nieograniczony korzystać z prawa zaskarżenia stosownej uchwały albo jej braku. Natomiast w przypadku osób prawnych czy jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej kwestia ochrony zdrowia i warunków życia nie znajduje zastosowania. I tym właśnie uzasadniono ustalenie bardziej rygorystycznych wymogów. W ocenie projektodawcy uznanie danego podmiotu za członka zainteresowanej społeczności powinno być oparte na jego faktycznym związaniu z danym obszarem, o którym można mówić dopiero w przypadku prowadzenia tam działalności przez dłuższy czas. W celu ujednolicenia z wymogiem stawianym wobec organizacji ekologicznych próg czasowy prowadzenia działalności uprawniających do wniesienia skargi określono na 12 miesięcy jako odpowiedni z punktu widzenia wykazania trwałości związania podmiotu z daną strefą i pozwalający na uniknięcie ryzyka tymczasowego zakładania działalności w danej strefie tylko w celu wniesienia skargi. Z kolei w przypadku organizacji ekologicznych analogiczny warunek wykazania interesu faktycznego w zaskarżeniu uzasadniono definicją takich organizacji zawartą w Konwencji z Aarhus („organizacje pozarządowe **działające** na rzecz ochrony środowiska” – gdzie „działające” interpretuje się jako „faktycznie działające”, czyli posiadające już jakiś staż w tej działalności). Warunki formalne, które muszą spełnić organizacje ekologiczne w celu skorzystania

¹⁸ Zob. uzasadnienie projektów wersji skierowanej do rozpatrzenia przez Radę Ministrów dostępne w zakładce Rada Ministrów: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12401350> (dostęp: 15.09.2025 r.).

z możliwości zaskarżenia, określono w sposób analogiczny do warunków określonych w art. 44 ust. 1 ustawy ocenowej.

W tym miejscu warto rozważyć jeszcze jeden z postulatów zgłaszanych w toku wspomnianych już konsultacji publicznych projektu, odnoszący się do zakresu podmiotowego w części dotyczącej osób fizycznych. Propozycja polegała na wskazaniu, że skargę na uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza wnieść mogłaby nie tylko osoba fizyczna, posiadająca miejsce zamieszkania w strefie, dla której został przyjęty albo powinien być przyjęty program ochrony powietrza lub jego aktualizacja (jak stanowi art. 96b pkt 21 projektowanej ustawy), ale także osoba fizyczna posiadająca miejsce zamieszkania „na obszarze, na którym mogą być odczuwane skutki związane z realizacją tych dokumentów”. Uzasadniając przedmiotową propozycję, wskazano, że chociaż programy ochrony powietrza opracowuje się w strefach, to skutki dla zdrowia ludzi wynikające z jakości powietrza mogą być odczuwalne nie tylko w danej strefie, ale również poza jej granicą. Zanieczyszczenia powietrza mogą się przemieszczać na znaczne odległości i wpływać na zdrowie ludzi także poza granicą danej strefy, a Komisja Europejska argumentowała, że „ochrona ludzkiego zdrowia nie powinna być postrzegana jako ograniczona do bezpośrednich zagrożeń o charakterze lokalnym”¹⁹. Brak możliwości jednoznacznego określenia obszaru, na którym mogą być odczuwalne skutki programów ochrony powietrza przy tak nieprecyzyjnym dookreśleniu, spowodował jednak nieuwzględnienie proponowanego postulatu.

Drugim warunkiem skutecznego zaskarżenia programu ochrony powietrza będzie dotrzymanie przez wszystkie opisane wyżej podmioty ustawowego terminu na wniesienie skargi. Będą one mogły wnieść skargę do sądu administracyjnego na uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza w terminie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia uchwały sejmiku województwa. Projektodawca wskazał, że okres ten pozwoli zrównoważyć prawo do wniesienia skargi z potrzebą zapewnienia trwałości programu ochrony powietrza czy też jego aktualizacji, jak również zabezpieczenia podstaw do realizowania określonych w tych dokumentach działań naprawczych, które są niezbędne z uwagi na przekroczenia w zakresie jakości powietrza w danej strefie²⁰.

Podkreślenia wymaga, że regulacje projektowane w ustawie – Prawo ochrony środowiska wskazujące podmioty, które mogą wnieść skargę na programy ochrony powietrza, jak również warunki, które podmioty te muszą spełnić, stanowią regulację uzupełniającą w stosunku do w art. 90 ust. 1 u.s.w. Na podstawie tych przepisów, jak już wyżej wspomniano, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. W takich przypadkach skuteczne wniesienie środka zaskarżenia na uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza nie będzie determinowane terminem, a jedynym warunkiem będzie wykazanie naruszenia interesu prawnego. W uzasadnieniu do projektu podkreślono, że wartość trwałości programu ochrony powietrza nie przeważa

¹⁹ Raport z konsultacji publicznych projektu, w szczególności wskazane tam orzecznictwo TSUE (sprawy C-165/09 do C-167/09, Stichting Natuur en Milieu, EU:C:2011:348).

²⁰ Zob. uzasadnienie projektów wersji skierowanej do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w styczniu 2026 r.

w tym przypadku nad wartością ochrony praw jednostki, która wykaże interes prawny, który uległ naruszeniu przez program ochrony powietrza czy jego aktualizację.

Zauważyć jednocześnie należy, że o ile sytuacja podmiotów wnoszących skargę na uchwałę w sprawie programów ochrony powietrza na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska jest zróżnicowana ze względu na 6-miesięczny termin, którego nie przewiduje ustawa o samorządzie województwa, o tyle w przypadku, gdy przedmiotem skargi będzie bezczynność organu, czyli niewydanie uchwały w sprawie programu ochrony powietrza – sytuacja podmiotów skarżących zarówno na podstawie art. 96b p.o.ś., jak również na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.w. będzie identyczna. Przedmiotem skargi na podstawie art. 96b p.o.ś. będzie brak uchwały²¹, a przedmiotem skargi na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.w. – niewykonanie czynności nakazanej prawem, czyli nieuchwalenie programu ochrony powietrza w przypadkach, o których mowa w art. 91 ust. 9 p.o.ś. W razie niepodjęcia tych uchwał przez organy samorządu województwa, w terminach określonych ww. przepisami ustawy – Prawo ochrony środowiska, osoby i podmioty, o których mowa w art. 96b p.o.ś., mają możliwość złożenia skargi na bezczynność organu, zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.w. Skarga ta może zostać wniesiona w dowolnym terminie i nie ma ograniczenia czasowego. Ograniczenie wniesienia skargi terminem uznano w takim przypadku za niezasadne – jeśli organy publiczne nie realizują swoich obowiązków, to obywatele powinni mieć możliwość interweniowania w trybie skargowym w każdym czasie²².

Podsumowując, należy stwierdzić, że istotą projektowanych zmian jest rozszerzenie katalogu podmiotowego uprawnionych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę w sprawie programu ochrony powietrza, uchwałę w sprawie aktualizacji programu ochrony powietrza, oraz brak takiej uchwały, a tryb wnoszenia i sposób rozpatrywania skarg pozostaje bez zmian. Czas pokaże, czy wprowadzane zmiany pozwoliły w odpowiedni sposób wyważyć różne wartości. Z jednej strony program ochrony powietrza to jeden z kluczowych instrumentów polityki ochrony środowiska, która wymaga skutecznych narzędzi realizacji, a z drugiej strony zaistniała konieczność zapewnienia szerszego niż dotychczas dostępu do wymiaru sprawiedliwości determinowana skargą Komisji Europejskiej. Faktem jest, że po blisko 25 latach obowiązywania regulacje dotyczące programów ochrony powietrza zawarte w ustawie – Prawo ochrony środowiska, jak również wynikające z ustawy o samorządzie województwa postanowienia dotyczące możliwości zaskarżenia tych aktów prawa miejscowego oraz ich braku okazały się niewystarczające. Czy przyjęty przez Radę Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, przyznający szersze niż dotychczas uprawnienia organizacjom ekologicznym i w ogóle „zainteresowanej społeczności”, będzie wystarczający? Client Earth Prawnicy dla Ziemi oraz Frank Bold już teraz zapowiedzieli w swoim stanowisku²³, że wskazane rozwiązania należy traktować

²¹ Warto zauważyć, że początkowa wersja projektu skierowana do konsultacji nie przewidywała takiej możliwości, na co zwracały uwagę organizacje pozarządowe, zwłaszcza ClientEarth (pkt 56). Szerzej zob. raport z konsultacji publicznych projektu dostępny pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12401350/13151458/13151461/dokument741731.docx> (dostęp: 15.09.2026 r.).

²² Zob. uzasadnienie projektów wersji skierowanej do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

²³ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12401350/13151458/13151461/dokument736531.pdf> (dostęp: 15.09.2026 r.).

jako tymczasowe – argumentowali, że wzorzec normatywny, na podstawie którego Komisja wszczęła postępowanie przeciwko Polsce w tej sprawie, jest szerszy niż wskazany w poddanym analizie uzasadnieniu projektu i nie ogranicza się jedynie do zakresu regulowanego omawianą nowelizacją, lecz dotyczy także szerszego katalogu przedmiotowego i podmiotowego oraz zakresu kontroli sądowoadministracyjnej.

Abstract

Air quality programs and access to justice – planned changes in the Environmental Protection Act (status as of January 2026)

Dr Anna Kosińska-Żywar – attorney-at-law, legislator, assistant professor
at the University of Rzeszów
ORCID: 0009-0002-7257-8154

The aim of the article is to analyse the directions of changes in the provisions included for many years in the Environmental Protection Act, concerning appeals against air protection programmes, on which legislative work is underway in connection with the complaint of the European Commission against Poland.

Keywords: *air protection programs, acces to justice, complaint (C-771/25) EC v. PL*