[Artykuł recenzowany]

MARTYNA ROBAKOWSKA

Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach w sprawie wydania decyzji środowiskowej – uwarunkowania prawne

28

AUTORKA
jest prawnikiem, doktorantką na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

SŁOWA KLUCZOWE:
decyzja środowiskowa, organizacja ekologiczna, ocena oddziaływania na środowisko

DOI:
10.26368/17332265-045-1-2019-2

ABSTRAKT

Organizacje zrzeszające członków lokalnej społeczności coraz aktywniej biorą udział w postępowaniach dotyczących wydawania pozwoleń inwestycyjnych, zwłaszcza decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Decyzja ta często stanowi pierwsze pozwolenie wymagane na realizację danego przedsięwzięcia, dlatego przepisy unijnych dyrektyw i konwencji z Aarhus nakładają na państwa obowiązek zapewnienia szerokiego udziału społeczeństwa, w tym organizacji społecznych, w tego rodzaju postępowaniach. Polski prawodawca osiągnął ten cel, wprowadzając mniej restrykcyjne wymagania uczestnictwa organizacji ekologicznych w postępowaniach, w ramach których jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Wyposażył również organizacje w dodatkowe uprawnienia do składania środków zaskarżenia. W niniejszym artykule analizie poddano te szczególne regulacje.

Lokalna społeczność coraz częściej jest zainteresowana realnym uczestnictwem w procesie podejmowania decyzji dotyczących rozwoju swojej najbliższej okolicy. Mieszkańcy biorą aktywny udział w postępowaniach administracyjnych dotyczących wydania pozwoleń inwestycyjnych na realizację osiedli mieszkaniowych, dróg czy zakładów przemysłowych. Najwięcej praw przysługuje im w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Szczególnymi uprawnieniami w ramach takich postępowań dysponują organizacje ekologiczne.

Często inwestor, który zamierza przystąpić do realizacji projektu, jeszcze przed otrzymaniem pozwoleń budowlanych ma obowiązek uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (dalej także: decyzja środowiskowa). To właśnie na tym etapie możliwość udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji jest największa[1]. Wydawanie decyzji środowiskowych regulują przepisy Ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: ustawa), która implementuje dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 roku w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzię-

1 Warto jednak zauważyć, że regulacje dotyczące udziału społeczeństwa znajdują zastosowanie także w innych postępowaniach, na przykład w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę, jeśli jego w ramach przeprowadzana jest ponowna ocena oddziaływania na środowisko stosownie do art. 88 ust. 1 ustawy, czy w sprawie o wydanie pozwolenia zintegrowanego w wypadkach wskazanych w art. 218 Prawa ochrony środowiska.

cia publiczne i prywatne na środowisko, a jednocześnie wykonuje zobowiązania wynikające z konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Akty te nakładają na ustawodawców poszczególnych państw obowiązek zagwarantowania, że zainteresowana społeczność będzie mogła efektywnie uczestniczyć w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska[2]. W konsekwencji państwa mają zapewnić, by społeczeństwo dysponowało dostępem do dokumentacji sprawy oraz mogło składać uwagi i wnioski w wypadku planowanych inwestycji o istotnym oddziaływaniu na środowisko.

Należy jednak podkreślić, że ani dyrektywa, ani konwencja, ani ustawa nie przyznają poszczególnym członkom lokalnej społeczności możliwości rzeczywiście efektywnego wpływania na kształt rozstrzygnięcia w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla danego przedsięwzięcia. Wprawdzie organ administracji ma obowiązek rozważyć złożone przez społeczeństwo uwagi i wnioski oraz odnieść się do nich w uzasadnieniu swojej decyzji, ale członkowie lokalnej społeczności nie dysponują na przykład prawem do złożenia odwołania od wydanego rozstrzygnięcia. Takie uprawnienie przysługuje jedynie stronom postępowania lub wskazanym w przepisach organizacjom pozarządowym.

Stronami postępowania są co do zasady podmioty, które mają interes prawny w tym, żeby dana sprawa została rozstrzygnięta w określony sposób[3]. Mogą one składać wnioski dowodowe, przeglądać akta sprawy czy wnieść odwołanie od decyzji.

W pewnych sytuacjach ustawodawca formułuje wyjątki od tej zasady, bardziej precyzyjnie określając katalog stron postępowania. Regulację taką wprowadzono w odniesieniu do stron postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Stosownie do art. 74 ust. 3a ustawy stroną postępowania „jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie. Przez obszar ten rozumie się: 1) działki przylega-

[2] W obu aktach podkreśla się, że procedury umożliwiające udział społeczeństwa powinny zawierać rozsądne ramy czasowe dla różnych etapów inwestycji, tak aby społeczeństwo zostało wcześnie poinformowane o danym zamierzeniu i miało dostatecznie długi czas, by skutecznie wpłynąć na kształt inwestycji. Ponadto w dokumentach tych zwraca się uwagę na konieczność rozwijania i propagowania przez organy państwa udziału organizacji zrzeszających członków społeczeństwa w takich postępowaniach.

[3] Należy podkreślić, że mowa tu o interesie prawnym, nie zaś interesie faktycznym. Jak wskazuje Piotr Gołaszewski, za utrwalone można uznać stanowisko, wypowiedziane na przykład w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 listopada 2017 roku, zgodnie z którym interes prawny strony musi wynikać z przepisu prawa materialnego stanowiącego podstawę ustalenia praw lub obowiązków w sprawie będącej przedmiotem postępowania. Musi więc istnieć norma prawa przewidująca – w określonym stanie faktycznym i w odniesieniu do konkretnego podmiotu – możliwość wydania wobec niego decyzji. Interes faktyczny polega zaś na tym, że dany podmiot jest wprawdzie zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, ale nie może tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa materialnego (Gołaszewski 2018, s. 247).

jące bezpośrednio do działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie; 2) działki, na których w wyniku realizacji lub funkcjonowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska; 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem”[4]. W rezultacie w wielu sytuacjach członkom lokalnej społeczności nie będzie przysługiwał przymiot strony postępowania.

Dlatego istotną rolę w tego rodzaju postępowaniach odgrywają organizacje społeczne, zwłaszcza organizacje ekologiczne. Przepisy ustawy formułują mniej rygorystyczne przesłanki dopuszczenia tych organizacji do postępowania, zapewniają im również szersze uprawnienia niż te, które przysługują na gruncie ogólnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W niniejszym artykule będą analizowane zarówno przesłanki, jak i szczególne prawa organizacji ekologicznych w postępowaniach w sprawie wydania decyzji środowiskowych. Zdaniem Bartosza Rakoczego, problematyka ta stanowi jedno z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień polskiego prawa ochrony środowiska (Rakoczy 2010, s. 116), mimo że przepisy te wielokrotnie były interpretowane przez sądy administracyjne.

Organizacja ekologiczna, organizacja społeczna – definicje

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy organizacją ekologiczną jest organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Definicja organizacji społecznej znajduje się zaś w art. 5 par. 2 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego, wskazującym, że organizacjami społecznymi są „organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne”.

W praktyce organizacjami ekologicznymi są zatem organizacje pozarządowe, szczególnie stowarzyszenia – zarówno zwykłe, jak i rejestrowe. W orzecznictwie sądów administracyjnych wątpliwości budziła możliwość uznania fundacji za organizację społeczną w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, a co za tym idzie – także w rozumieniu przedmiotowej ustawy. W postanowieniu z 12 stycznia 1993 roku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że fundacja nie jest „korporacją obywateli, ale swoistą »masą majątkową«”, i odmówił uznania takiej osoby prawnej za organizację społeczną (podobnie między innymi w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 maja 1998 roku i z 21 grudnia

[4] Przepis ten został dodany do ustawy na mocy Prawa wodnego, które weszło w życie 1 stycznia 2018 roku. Wcześniej krąg stron postępowania ustalano na podstawie art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Na marginesie warto zauważyć, że wprowadzona do przedmiotowej ustawy definicja strony jest obarczona błędem – definiuje bowiem pojęcie „obszaru, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie” przez odwołanie do „działek znajdujących się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia”. Ponadto budzi wątpliwość zgodność art. 74 ust. 3a ustawy z przywoływanymi wcześniej dyrektywą i konwencją. Kwestia ta zasługuje na odrębne, szczegółowe opracowanie.

2001 roku). Odmienny pogląd został wyrażony w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2005 roku. W jej uzasadnieniu wskazano, że „sposób tworzenia fundacji, cele ich działania, ale także włączanie się obywateli do działalności fundacji, jednoznacznie wskazują, że fundacje mogą być formą samoorganizowania się obywateli w celu realizacji celów społecznych. Nie ma więc argumentów zasadniczej natury, które przemawiałyby przeciwko zaliczeniu fundacji do organizacji społecznych". Stanowisko to znalazło szerokie poparcie w doktrynie (aprobujące glosy: Tarno 2006; Repel 2006; Skrzydło-Niżnik 2006; Zieliński 2006, glosa krytyczna: Bąkowski 2007). Pogląd ten należy uznać za trafny (podobnie: Federczyk 2008, s. 75; Gruszecki 2013; Opaliński 2016, s. 111).

Organizacja społeczna jest uznawana za organizację ekologiczną wówczas, gdy z jej statutu lub innego aktu założycielskiego wynika, że jednym z celów jej działalności jest ochrona środowiska (Siwkowska 2018, s. 29; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 sierpnia 2017 roku). Należy podkreślić, że cel statutowy ochrony środowiska nie musi być przy tym wyłącznym celem działalności organizacji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 grudnia 2011 roku).

Obowiązek uzyskania decyzji środowiskowej

Rozważania dotyczące udziału organizacji społecznych w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy rozpocząć od wskazania rodzajów inwestycji, których realizacja będzie wymagała uzyskania takiego rozstrzygnięcia.

Stosownie do art. 71 ust. 2 ustawy uzyskanie decyzji środowiskowej jest wymagane dla planowych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Katalog takich przedsięwzięć został określony w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 roku w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Do pierwszej kategorii przedsięwzięć zaliczono między innymi elektrownie jądrowe, autostrady i drogi ekspresowe czy składowiska odpadów niebezpiecznych, z kolei do drugiej – na przykład niektóre instalacje do produkcji betonu czy wyrobów ceramicznych, zabudowę przemysłową wraz z towarzyszącą infrastrukturą o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż 1 hektar (na obszarach objętych obszarowymi formami ochrony przyrody – 0,5 hektara) czy zabudowę mieszkaniową wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą o powierzchni nie mniejszej niż 4 hektary[5].

[5] Stosownie do par. 3 ust. 1 pkt 53 rozporządzenia próg 4 hektarów dotyczy zabudowy realizowanej na obszarze objętym ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na którym nie występują obszarowe formy ochrony przyrody ani ich otuliny. Rozporządzenie ustanawia także inne progi: 2 hektary, 1 hektar i 0,5 hektara, które znajdują zastosowanie w zależności od tego, czy zabudowa ma być realizowana na obszarze objętym takim planem i czy na tym obszarze występują obszarowe formy ochrony przyrody lub ich otuliny.

Decyzja środowiskowa może być wydana w dwóch trybach: po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub bez przeprowadzania takiej oceny. Przeprowadzenie oceny jest obligatoryjne w odniesieniu do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. W wypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest przeprowadzana tylko wówczas, gdy organ prowadzący postępowanie tak zarządzi. Rozstrzygnięcie to jest podejmowane przy uwzględnieniu okoliczności wymienionych w art. 63 ust. 1 ustawy, takich jak rodzaj i charakter przedsięwzięcia, jego usytuowanie, rodzaj, cechy i skala możliwego oddziaływania inwestycji na poszczególne elementy środowiska, w tym na zdrowie ludzi. Organ stwierdza obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub brak takiego obowiązku, wydając w tym zakresie postanowienie.

Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko wiąże się z koniecznością przedłożenia przez inwestora szczegółowej dokumentacji dotyczącej planowanego przedsięwzięcia i sporządzenia tak zwanego raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Raport ten podlega ocenie nie tylko organu prowadzącego postępowanie (co do zasady jest nim wójt, burmistrz lub prezydent miasta), lecz również innych właściwych organów: regionalnego dyrektora ochrony środowiska, organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej, organu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz marszałka województwa.

Przystąpienie organizacji ekologicznej do postępowania na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy

Podstawowym przepisem regulującym udział organizacji ekologicznych w postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowej jest art. 44 ust. 1 zd. 1 ustawy. Zgodnie z nim: „Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania".

Należy zaznaczyć, że przepis ten znajdzie zastosowanie jedynie w postępowaniach „wymagających udziału społeczeństwa". Do postępowań takich należy przede wszystkim, stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 79 ust. 1 ustawy, postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w ramach którego jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Oznacza to, że organizacje ekologiczne mogą się powołać na art. 44 ust. 1 ustawy tylko wówczas, gdy postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej dotyczy przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko albo przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacznie oddziaływać na środowisko, dla którego organ stwierdził obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Możliwość skorzystania z art. 44 ust. 1 ustawy została zastrzeżona wyłącznie dla organizacji ekologicznych, które w stosownym wniosku wskażą swoje statutowe cele oraz dowiodą, że prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum dwanaście miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania.

Co istotne, organizacja ekologiczna nie ma obowiązku wykazać, że udział w danym postępowaniu jest uzasadniony jej celami statutowymi (Rakoczy 2010, s. 121), przyczynia się do ochrony środowiska (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 4 grudnia 2013 roku) czy leży w interesie społecznym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 26 marca 2015 roku). Statut organizacji nie musi także wprost stanowić, że jednym ze sposobów osiągania celów organizacji jest udział w postępowaniach administracyjnych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 marca 2016 roku).

Przesłanka związana z prowadzeniem przez organizację działalności przez dwanaście miesięcy przed wszczęciem postępowania została dodana Ustawą z dnia 11 lipca 2014 roku o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 1 stycznia 2015 roku. Wprowadzenie takiego wymogu wynikało z chęci ograniczenia nadużywania uprawnień wynikających z przedmiotowej ustawy przez niektóre organizacje[6]. Zdarzało się bowiem, że organizacje ekologiczne powoływano wyłącznie w celu zablokowania danej inwestycji czy nawet uzyskania od inwestora korzyści majątkowej w zamian za wycofanie odwołania lub skargi do sądu administracyjnego (Micińska 2011, s. 186–187). Mimo że zmiana ta znacznie zawęziła krąg organizacji, które mogą na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy domagać się udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowej, wciąż się zdarza, że z uprawnień tych korzystają organizacje niewykazujące rzeczywistej troski o środowisko. Nierzadko dochodzi również do tego, że organizację ekologiczną powołują do życia osoby, które na co dzień prowadzą działalność konkurencyjną wobec inwestora (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 września 2015 roku). Trudno jednak zaproponować rozwiązanie legislacyjne, które skutecznie wyłączyłoby tego rodzaju organizacje z możliwości udziału w postępowaniach, nie zawężając jednocześnie nadmiernie katalogu organizacji, które mogą w nich uczestniczyć.

Aby wykazać, że organizacja prowadzi działalność statutową w zakresie ochrony środowiska przez wymagany ustawowo czas, konieczne jest przedstawienie odpowiednich dowodów – z reguły będą nimi dokumenty świadczące o dacie powstania organizacji. Zdaniem Wojciecha Jacyno i Joanny Rewkowskiej, dokumenty te tworzą domniemanie prowadzenia przez organizację działalności, które może być obalone zarówno przez organ, jak i przez inną stronę postępowania. Autorzy ci słusznie wskazują, że art. 44 ust. 1 ustawy wyraźnie formułuje

6 W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano jedynie, że zmiana ta ma służyć zapewnieniu „pewności postępowań" (http://www.sejm.gov.pl).

warunek „prowadzenia działalności", a nie „funkcjonowania" organizacji w obrocie prawnym (Jacyno, Rewkowska 2017, s. 257). Dlatego jest zasadne, żeby organizacje ekologiczne, składając wniosek o dopuszczenia do udziału w postępowaniu, wskazywały okoliczności świadczące o tym, że wykonują działania nakierowane na ochronę środowiska.

Należy podkreślić, że przy ocenie wniosku o dopuszczenie organizacji ekologicznej do danego postępowania nie ma znaczenia to, czy organizacja ta działa na terenie, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie. Nie ma więc przeszkód, by organizacja brała udział w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia, które ma być realizowane w innej części kraju niż siedziba tej organizacji czy miejsce prowadzonej przez nią działalności[7].

Dopuszczona do udziału w postępowaniu organizacja ekologiczna jest tak zwanym podmiotem na prawach strony. Oznacza to, że może ona przedstawiać stanowisko w sprawie, zgłaszać wnioski dowodowe, brać udział w przeprowadzeniu dowodów, złożyć odwołanie od decyzji, a także wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego (Milewski 2008, s. 197–198). Nie może ona jednak wnioskować o zawieszenie czy umorzenie postępowania (Gruszecki 2013).

Jeśli organ prowadzący postępowania uzna, że przesłanki wymienione w art. 44 ust. 1 ustawy nie zostały spełnione, wydaje postanowienie o odmowie dopuszczenia organizacji ekologicznej do postępowania, na które przysługuje zażalenie do organu drugiej instancji. Pewne kontrowersje budzi to, czy w wypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku organ administracji ma obowiązek wydać postanowienie. Zgodnie z dominującym poglądem takie rozstrzygnięcie nie wymaga podjęcia żadnej czynności procesowej (Rakoczy 2010, s. 122; Gruszecki 2013; odmiennie, jak się wydaje: Federczyk 2008, s. 78–79).

Szczególne uprawnienia organizacji ekologicznych przysługujące na mocy art. 44 ustawy

W art. 44 ust. 2–3 ustawy przyznano organizacjom ekologicznym, które nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym na wcześniejszych etapach, szczególne uprawnienia. Organizacje te mogą, jeśli jest to uzasadnione ich celami statutowymi, wnieść odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji albo skargę

7 Pierwotnie udział organizacji społecznych w postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowych był uregulowany w art. 33 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, zgodnie z którym organizacja ekologiczna, zgłaszając chęć uczestnictwa w danym postępowaniu, musiała między innymi uzasadnić to „miejscem swojego działania". Szerzej kolejne zmiany przesłanek dopuszczania organizacji ekologicznych do takich postępowań opisuje Magdalena Micińska (2011, s. 183–186). Warto nadmienić, że obecne brzmienie art. 44 ustawy wynika między innymi z zarzutów dotyczących nieprawidłowej implementacji dyrektyw, jakie Komisja Europejska przedstawiła w liście skierowanym do Ministra Spraw Zagranicznych z 28 czerwca 2006 roku (szerzej – Draniewicz 2011, s. 12–18). Jeden z nich odnosił się do zbyt restrykcyjnego wymogu uzasadniania przez organizacje udziału w postępowaniu miejscem ich działania.

do wojewódzkiego sądu administracyjnego od decyzji organu drugiej instancji. Należy podkreślić, że na gruncie ogólnych przepisów prawo do wniesienia odwołania czy skargi do sądu administracyjnego mają tylko takie organizacje społeczne, które uczestniczyły w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Także i w tym aspekcie ustawa przyznaje organizacjom ekologicznym dalej idące uprawnienia.

Regulacja ta dotyczy tylko postępowań wymagających udziału społeczeństwa. Wnosząc środek zaskarżenia, organizacje ekologiczne powinny również „wykazać", że skorzystanie z tego środka jest uzasadnione celami statutowymi. W tym zakresie jest to więc bardziej restrykcyjny wymóg niż na gruncie art. 44 ust. 1 ustawy, który wymagał jedynie „powołania się" na cele statutowe (Rakoczy 2010, s. 121). Ponadto konieczne jest także udokumentowanie, że organizacja prowadzi działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum dwanaście miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania (odmiennie Jezierski 2018, s. 651).

Przystąpienie organizacji społecznej do postępowania na podstawie art. 31 par. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego

Gdyby którakolwiek z przesłanek wskazanych w art. 44 ust. 1 ustawy nie została spełniona, organizacja może się domagać dopuszczenia do udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowej na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (potwierdza to na przykład wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 22 lipca 2010 roku). Stosownie do art. 31 par. 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego wniosek organizacji społecznej zostanie rozpatrzony pozytywnie „jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny". Przesłanki te są dość restrykcyjnie interpretowane przez sądy administracyjne.

Dokonując oceny, czy udział organizacji w danym postępowaniu jest uzasadniony jej celami statutowymi, organ administracji ma obowiązek zbadać, czy między celami takiej organizacji a przedmiotem postępowania istnieje powiązanie merytoryczne w sensie prawnym, nie zaś tylko faktycznym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 kwietnia 2008 roku). Z tego względu statutowe cele organizacji powinny być określone bardzo precyzyjnie.

W orzecznictwie wskazuje się, że interes społeczny przemawiający za udziałem organizacji w postępowaniu powinien być skonkretyzowany – niewystarczające będzie powołanie się na społeczne znaczenie sprawy dotykającej szerokiego kręgu osób (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 maja 2014 roku). Ponadto udział organizacji społecznej w postępowaniu nie może służyć jej partykularnym interesom, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych i działaniem w nim organów administracyjnych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 lipca 2008 roku). Interes spo-

łeczny może polegać na tym, aby organizacja społeczna mogła wypełniać swoje statutowe i ustawowe uprawnienia wobec członków, a także podejmować działania w celu ochrony praw pewnej grupy ludności (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2013 roku).

***

Regulacja art. 44 ustawy formułuje łagodniejsze przesłanki dopuszczenia organizacji ekologicznych do postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej niż ogólne regulacje kodeksowe. Organizacje te mogą także zaskarżyć wydane w takim postępowaniu rozstrzygnięcie, nawet jeśli nie brały udziału w sprawie na jej wcześniejszym etapie. W rezultacie społeczeństwo, działając za pośrednictwem takich organizacji, może bardziej efektywnie wpływać na kształt decyzji inwestycyjnych[8]. Wpływ ten jest tym większy, że decyzja środowiskowa to zwykle pierwsze pozwolenie uzyskiwane w toku procesu inwestycyjnego, skuteczna ingerencja w kształt projektu jest zatem na tym etapie rzeczywiście możliwa.

Należy pamiętać, że w uznaniu organizacji za ekologiczną podstawową rolę odgrywa treść jej statutu. Brzmienie aktu założycielskiego ma duże znaczenie również w sytuacjach, gdy organizacja domaga się dopuszczenia do postępowania na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Szczegółowe opisanie celów, jakie organizacja ma osiągać, powinno pozwolić podmiotom działającym na rzecz ochrony środowiska na branie czynnego i merytorycznego udziału w postępowaniach i uniknięcie konieczności obszernego wykazywania, że przesłanki regulujące uczestnictwo organizacji w danym postępowaniu zostały spełnione.

8 Warto przywołać wyniki badania, przeprowadzonego w 2004 roku przez Magdalenę Micińską wśród przedstawicieli dwustu organizacji ekologicznych. Respondenci mieli ocenić, który z przysługujących im instrumentów stanowi najbardziej skuteczną formę uczestnictwa w sprawach przedsięwzięć negatywnie oddziałujących na środowisko. Blisko połowa respondentów wskazała właśnie udział w postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowych (Micińska 2011, s. 197–200).

BIBLIOGRAFIA

Bąkowski, Tomasz. 2007. Uznanie fundacji za organizację społeczną w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05. *Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa*, 2: 53–60.

Draniewicz, Bartosz. 2011. Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa. *Monitor Prawniczy*, 1: 12–18.

Federczyk, Wojciech. 2008. Organizacja ekologiczna jako uczestnik postępowania administracyjnego w zakresie ochrony środowiska. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 3–4: 71–81.

Gołaszewski, Piotr. 2018. *Komentarz do art. 28 k.p.a.*, [w:] Marek Wierzbowski, Roman Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck.

Gruszecki, Krzysztof. 2013. *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Lex/el.

Jacyno, Wojciech, Rewkowska, Joanna. 2017. *Komentarz do art. 44 u.o.o.ś.*, [w:] Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz, Marek Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck.

Jezierski, Tomasz. 2018. Zrzeczenie się prawa do odwołania od decyzji administracyjnej w kontekście uprawnień organizacji ekologicznych. *Monitor Prawniczy*, 12: 648–654.

Micińska, Magdalena. 2011. *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjnoprawne*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Milewski, Paweł. 2008. Status prawny organizacji ekologicznych w ujęciu porównawczym. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 3–4: 191–207.

Opaliński, Bartłomiej. 2016. *Komentarz do art. 44 u.o.o.ś.*, [w:] Bartłomiej Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck.

Rakoczy, Bartosz. 2010. *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.

Repel, Józef. 2006. Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 1: 158.

Siwkowska, Anna. 2018. *Decyzje środowiskowe – opinie i uzgodnienia*. Warszawa: C.H. Beck.

Skrzydło-Niżnik, Iwona. 2006. Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05. *Przegląd Sejmowy*, 2: 128–139.

Tarno, Jan Paweł. 2006. Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 1: 150.

Zieliński, Adam. 2006. Udział fundacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05. *Państwo i Prawo*, 8: 122–126.

AKTY PRAWNE I DOKUMENTY

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

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 roku w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE 2012 L 26).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 2081, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 1133).

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku – Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 1566, z późn. zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 roku w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 71).

ORZECZNICTWO

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 stycznia 1993 roku (I SA 1762/92).

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (siedmiu sędziów) z 12 grudnia 2005 roku (II OPS 4/05).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 maja 1998 u (IV SA 898/96).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 grudnia 2001 roku (I SA 786/00).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 kwietnia 2008 roku (II OSK 1499/06).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 lipca 2008 roku (II OSK 843/07).
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 grudnia 2011 roku (II OSK 1732/10).
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 maja 2014 roku (II GSK 501/13).
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 września 2015 roku (II OSK 2692/14).
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 marca 2016 roku (II OSK 1674/14).
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 listopada 2017 roku (I OSK 982/17).
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 22 lipca 2010 roku (II SA/Kr 272/10)
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2013 roku (VII SA/Wa 1762/12).
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 4 grudnia 2013 roku (II SA/Ke 920/13ľ.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 26 marca 2015 roku (II SA/Sz 1128/14).
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 sierpnia 2017 roku (IV SA/Wa 63/17).

ŹRÓDŁA INTERNETOWE.

http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2352 [dostęp: 20 stycznia 2019 roku]