

Artur K. Modrzejewski

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0002-3849-4208

**WSPÓŁDZIAŁANIE Z ORGANAMI ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ A NADUŻYCIE PRAWA PRZEZ
ORGANIZACJE EKOLOGICZNE
W POSTĘPOWANIACH W SPRAWIE WYDANIA DECYZJI
O ŚRODOWISKOWYCH UWARUNKOWANIACH**

Wprowadzenie

W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się na szeroką potrzebę współdziałania podmiotów realizujących zadania publiczne na różnych płaszczyznach. Główną wartością takiej kooperacji jest otwarcie na różnorodność postaw, która zdecydowanie bardziej sprzyja trafności podejmowanych rozstrzygnięć¹.

Wydaje się, że współdziałanie to szczególnie istotne jest na płaszczyźnie, gdzie organ administracji (urzędnik realizujący poszczególne czynności procesowe zmierzające do wydania decyzji) nie posiada wiedzy merytorycznej pozwalającej na wszechstronne rozpatrzenie sprawy. Ewentualnie nawet jeśli posiada stosowną wiedzę popartą przygotowanymi w sprawie opracowaniami eksperckimi, być może nie potrafi dostrzec pewnej szerszej perspektywy, którą dostrzega podmiot zaangażowany w określony rodzaj działalności. Dlatego by mogła być podjęta współpraca, kluczową rolę odgrywa sposób, w jaki podmioty spoza administracji włączają się w prowadzone postępowanie.

W mojej ocenie ta szczególna płaszczyzna współpracy uwidacznia się na gruncie postępowania zmierzającego do wydania decyzji środowiskowej². W toku postępowania, dokonując oceny potencjalnego i realnego wpływu inwestycji na środowisko, organ administracji może wydać decyzję określającą środowiskowe

¹ L. Staniszevska, *Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako wzorzec działania administracji* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020, s. 263.

² Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2021, poz. 247), dalej: u.o.o.ś.

uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ określa szereg elementów wynikających z art. 82 ust. 1 u.o.o.ś. W przypadku, gdy nie została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy organ stwierdza brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Ustawodawca szeroko określił uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Zakres przyznanych praw pozwala na dołączenie się do postępowania i funkcjonowanie w ramach takiego postępowania bądź jako podmiot współdziałający z organem administracji, bądź jako potencjalny blokujący oczekujący na gratyfikację finansową i wycofanie się z prowadzonego postępowania. Przy tym w ramach wykorzystania przyznanych uprawnień założyć można, że pojawić się może nadużycie instrumentów procesowych. Kategoria nadużycie prawa jest szczególnie trudna do określenia, tzn. wyznaczenia tej cienkiej granicy pomiędzy korzystaniem z uprawnień a ich nadużyciem³.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest próba określenia płaszczyzn pozwalających na podejmowanie współpracy pomiędzy organizacjami ekologicznymi a organami administracji publicznej w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji środowiskowej, również z perspektywy najnowszej nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko, przyznającej tym organizacjom szereg uprawnień pozwalających na wstrzymanie wykonalności decyzji, a przez to blokowanie całości procesu inwestycyjnego – co może być uznane za nadużycie wykorzystania przyznanych uprawnień procesowych. Podjęta została także próba sformułowania wniosków *de lege ferenda*, których realizacja mogłaby poszerzyć płaszczyznę współdziałania organizacji ekologicznych w postępowaniach zmierzających do wydania decyzji środowiskowych przy jednoczesnym ograniczeniu ich działań blokujących inwestycje.

Aktywność organizacji ekologicznych jako nadużycie prawa

Partycypacja społeczna w ochronie środowiska to udział społeczeństwa w postępowaniu z zakresu ochrony środowiska. Celem tej instytucji jest doprowadzenie do tego, aby zainteresowane problemem podmioty miały możliwość wpływania na podejmowane rozstrzygnięcia w sferze legislacyjnej czy administracyjnej.

³ Zauważa się, że koncepcja nadużycia prawa w prawie administracyjnym musi mieć zróżnicowaną treść w zależności od tego, czy oceniane są działania organu, czy jednostki. Por. Z. Przybysz, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym* [w:] *Nadużycie prawa*, red. H. Izdebski, A. Stępkowski, Warszawa 2003, s. 187.

Udział społeczeństwa w sferze ochrony środowiska to udział w podejmowaniu decyzji oraz opracowywaniu dokumentów. Udział w postępowaniu administracyjnym organizacji ekologicznych jest unormowany odrębnie⁴. Jak zauważa A. Haładyj, „partycypację społeczną (zwaną inaczej procedurą uspołeczniania procesu decyzyjnego) należy zdefiniować jako proces, w trakcie którego przedstawiciele społeczeństwa uzyskują wpływ na decyzje władz publicznych mające bezpośredni lub pośredni wpływ na ich własne interesy”⁵.

Generalnie rzecz ujmując, udział organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych wymagających udziału społeczeństwa jest szeroki, co wynika z szerokiego ujęcia „ochrony środowiska”⁶.

Uprawnienia organizacji ekologicznych w prowadzonych postępowaniach administracyjnych określone zostały w art. 44 ust. 1–3 u.o.o.ś.: 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. Wyłącza się zastosowanie art. 31 § 4 k.p.a.

Pamiętać jednak należy, że w sytuacji, w której w postępowaniu toczącym się z wniosku o wydanie decyzji środowiskowej nie przeprowadza się oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i co za tym idzie – nie ma zastosowania art. 44 ust. 1 i 2 ustawy środowiskowej, kwestia dopuszczenia danej organizacji społecznej (ekologicznej) powinna zostać rozstrzygnięta na zasadach ogólnych, a więc na podstawie art. 31 § 1 i 2 k.p.a.⁷

W postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji (przy tym uzasadnione cele statutowe muszą wystąpić w chwili wniesienia odwołania⁸), także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, prowadzonym przez organ I instancji. Wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony.

Organizacji ekologicznej służy też skarga do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uza-

⁴ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2007, s. 79.

⁵ A. Haładyj *Partycypacja społeczna* [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010, s. 267.

⁶ M. Górski, *Środowisko* [w:] *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 53–57.

⁷ Wyrok NSA z dnia 23 marca 2021 r., sygn. III OSK 84/21, CBOSA

⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Wr 489/19, CBOSA.

sadnione celami statutowymi tej organizacji, również w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.

Oba te instrumenty są kontrowersyjne z punktu widzenia norm procesowych i możliwości wykorzystania przyznanych uprawnień do wstrzymywania prowadzonych postępowań. Wniesienie odwołania ustawa uznaje za równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestnictwa w postępowaniu odwoławczym. Zestawiając te regulacje z art. 127 § 1 k.p.a., który przyznaje prawo do wniesienia odwołania stronie postępowania, czyli podmiotowi legitymującemu się interesem prawnym w postępowaniu, należy wskazać, że na gruncie art. 44 ust. 1 u.o.o.s. organizacja ekologiczna działa na prawach strony, co oznacza, że nie jest stroną postępowania, legitymację do złożenia odwołania uzyskuje przez nabycie uprawnień strony w postępowaniu I instancji⁹.

W zestawieniu z ogólnymi przepisami postępowania administracyjnego odnoszącymi się do udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu odwoławczym podkreślić należy szeroki zakres uprawnień oderwany wręcz od interesów stron prowadzonego postępowania. Na gruncie k.p.a. w doktrynie wskazuje się, że żądanie organizacji społecznej o dopuszczenie do udziału w postępowaniu powinno być zgłoszone w toku postępowania. Żądanie to wniesione do organu po zakończeniu postępowania w I instancji jest bezskuteczne w stosunku do tej instancji, powinno być jednak rozpatrzone przez organ odwoławczy, gdy strona wniesienie odwołanie od decyzji organu I instancji¹⁰. Żądanie dopuszczenia do udziału w postępowaniu może być wniesione w toku postępowania prowadzonego w trybie zwykłym przed organem I lub II instancji oraz w postępowaniu prowadzonym w jednym z trybów nadzwyczajnych¹¹. W orzecznictwie podkreśla się, że aby taki wniosek mógł być skutecznie rozpatrzony w ramach postępowania odwoławczego, konieczne jest, by odwołanie wniosła strona postępowania – nie jest wystarczające, by odwołanie to wniosła sama organizacja społeczna, ta bowiem jako niedopuszczona do udziału w postępowaniu nie ma takiego prawa. Uprawnienie z art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w danej sprawie ma miejsce wówczas, jeżeli postępowanie to jest w toku, bowiem instytucja ta nie funkcjonuje samodzielnie, abstrakcyjnie, w oderwaniu od konkretnej sprawy¹². W toku postępowania wymaga-

⁹ A. Barczak, *Partycypacja społeczna w procesie administrowania w ochronie środowiska* [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej*, red. Z. Czarnik, J. Połuszny, L. Żukowski, Warszawa 2015, s. 27.

¹⁰ A. Wróbel, *Art. 31 Udział w postępowaniu organizacji społecznej* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Lex/el. 2020.

¹¹ J. Borkowski, komentarz do art. 31 [w:] J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 215.

¹² Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2005 r., sygn. OSK 1076/04, Lex nr 165912. Podobnie NSA w wyroku z dnia 23 września 2020 r., sygn. II OSK 1204/20, CBOSA.

jącego udziału społeczeństwa organizacja ekologiczna może wnieść odwołanie w oderwaniu od strony postępowania i przysługujących stronie uprawnień. Wynika to niewątpliwie z faktu, iż organizacja ma reprezentować szeroko pojęty, wynikający ze statutu „interes środowiskowych”.

Podobne kontrowersje budzi możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa w sytuacji uzasadnienia tego faktu celami statutowymi organizacji ekologicznej. Treść normy prawnej wskazuje bowiem, że prawo skargi przysługuje również wtedy, kiedy organizacja nie brała udziału w postępowaniu, czyli nie wyczerpała środków zaskarżenia w postępowaniu przed organem administracji (zgodnie z art. 52 § 1 p.p.s.a.¹³)¹⁴.

Praktyka autora artykułu zdobyta w czasie wieloletniego orzekania w Samorządowym Kolegium Odwoławczym pokazuje przy tym, że bardzo często – pomimo potencjalnie posiadanego zasobu wiedzy merytorycznej w obszarze ochrony środowiska, jaki powinien cechować organizacje ekologiczne, bądź co bądź w tej dziedzinie się specjalizujące – zakres wnoszonych odwołań nie odnosi się do aspektów kluczowych z punktu widzenia potencjalnego wpływu inwestycji na środowisko. Nadmierne korzystanie z przyznanych uprawnień procesowych w zestawieniu z ograniczonym zakresem nałożonych na organizację ekologiczną obowiązków może być postrzegane jako nadużycie prawa.

Nadużycie praw procesowych należy uznać za samoistną instytucję prawa procesowego¹⁵. Do nadużycia prawa dochodzi w sytuacjach, gdy strona podejmuje prawnie dozwolone działania dla celów innych niż przewidziane przez ustawodawcę¹⁶. Każde prawo podmiotowe przyznane jest przez normę prawną w celu ochrony interesów uprawnionego. Przy tym prawo to powinno być wykonywane zgodnie z celem, ze względu na który zostało przyznane – w analizowanym przypadku cel ten wyznacza ochrona środowiska naturalnego. W konsekwencji zachowanie, które formalnie zgodne jest z literą prawa, z wykorzystaniem prawnie określonej procedury, lecz sprzeciwia się jej sensowi, nie może zasługiwać na ochronę¹⁷. Tak też należy ocenić działania podmiotu, który np. inicjuje szereg postępowań sądowych w celu innym niż ochrona swoich praw czy praw wynikających ze statutu. Stanowisko takie znajduje aprobatę nie tylko w doktrynie oraz orzecznictwie sądów polskich, ale także akceptowane jest przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, który wielokrotnie zwracał uwagę, że określone działania strony w procesie można uznać za nadużycie

¹³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2019, poz. 2325).

¹⁴ A. Barczak, *Partycypacja społeczna...*, s. 27.

¹⁵ Z. Przybysz, *Nadużycie prawa...*, s. 187–206.

¹⁶ Por. postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. II FZ 509/13, CBOSA.

¹⁷ M. Warchoł, *Pojęcie nadużycia prawa w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 11, s. 48.

prawa do sądu. Za dopuszczalną uznano m.in. odmowę przyznania pomocy prawnej z uwagi na nadużycie prawa do sądu¹⁸. W wyroku z 1 lipca 1997 r. o sygn. 23196/94 w sprawie Gustafson przeciwko Szwecji Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że zasadne jest sprawdzenie, czy żądania strony nie są „lekkomyślne, dokuczliwe lub w inny sposób pozbawione podstaw”. Podkreślenia wymaga, że ocena działań stron postępowania sądowoadministracyjnego pod kątem nadużycia prawa wymaga każdorazowo wnikliwej analizy, tak by mieć pewność, że rzeczywiste prawo do sądu nie doznało żadnego uszczerbku¹⁹.

Szeroki wachlarz uprawnień procesowych przyznanych organizacjom ekologicznym może budzić wątpliwości i w mojej ocenie może być negatywnie oceniony. Skoro bowiem zakładamy, że organizacje ekologiczne, by móc uczestniczyć w postępowaniu środowiskowym, muszą spełnić warunek 12 miesięcy prowadzenia działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, to założyć należy, że posiadają odpowiednią wiedzę procesową pozwalającą na umiejętne i prawidłowe przyłączanie się do toczącego się postępowania (oraz zgodny z prawem udział w takim postępowaniu). Tymczasem praktyką jest zgłaszanie udziału w postępowaniu dopiero na etapie wniesienia odwołania celem przedłużenia postępowania – pomimo wcześniejszej wiedzy o toczącym się postępowaniu. Niejasne formułowanie zarzutów, celowe zmienianie sygnatur spraw i tym podobne działania, pisanie w jednej sprawie wielu powielających się pism zawierających olbrzymią liczbę nieistotnych załączników – wszystkie te działania mogą być analizowane z punktu widzenia nadużycia prawa, zmierzają bowiem do przeciągania postępowania, nie zaś do skonkretyzowanej ochrony środowiska naturalnego (co powinno być celem statutowym tych organizacji).

Racjonalne byłoby np. uzależnienie możliwości wniesienia odwołania przez organizację ekologiczną, bez wcześniejszego dopuszczenia do udziału w postępowaniu, od wykazania przez taki podmiot momentu, w którym dowiedział się on o prowadzonym postępowaniu, tzn. wskazanie, że jest to prawnie dopuszczalne, ale dopiero gdy organizacja wykaże, że wiedzę o prowadzonym postępowaniu posiadała dopiero po wydaniu decyzji pierwszoinstancyjnej.

Analogicznie należałoby w sposób zdecydowany uregulować kwestie związane z koniecznością przedłożenia do wniosku o dopuszczenie do postępowania czy też później wniesionego odwołania dokumentów potwierdzających zarówno wymagany prawem cel statutowy działania organizacji, wymagany okres, jak i umocowanie osób wnioskujących do reprezentowania organizacji ekologicznej. Należy zaznaczyć, iż organizacja ekologiczna, chcąc zostać dopuszczona do udziału w postępowaniu lub wnieść skutecznie środek zaskarżenia w instancyjnym postę-

¹⁸ M. Stępień, *Nadużycie prawa do sądu – czy sądy są bezsilne względem pniaczy sądowych?* [w:] *Europejska konwencja praw człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, red. M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska, Toruń 2011, s. 441.

¹⁹ Wyrok ETCZP z dnia 1 lipca 1997 r., sygn. 23196/94 w sprawie Gustafson przeciwko Szwecji.

powaniu administracyjnym czy też sądownoadministracyjnym, musi przedłożyć niezbędne dokumenty określające jej uprawnienia materialnoprawne i procesowe²⁰. W sytuacji braku przedłożenia odpowiednich dokumentów organizacja taka powinna być wezwana do uzupełnienia. Niezastosowanie się do tego wezwania skutkuje nieskutecznością określonego środka (wniosku, odwołania, skargi)²¹.

Już z sam fakt konieczności wzywania organizacji do przedłożenia dokumentacji wydłuża prowadzone postępowanie. Można przy tym założyć, że organizacja ekologiczna celowo przed organem I instancji nie będzie przedkładała stosownych dokumentów, doprowadzając do pozostawienia jej podania bez rozpoznania (oczywiście po uprzednim upływie czasu na przedłożenie tych dokumentów), by następnie już na etapie postępowania przed organem odwoławczym złożyć odwołanie, wyrażając chęć ponownego przyłączenia do postępowania. Abstrahując od tego, jak taki wniosek powinien być rozpatrzony (pomimo tego, że wcześniej pozostawiono podanie bez rozpoznania, wątpliwe jest raczej założenie, że można z tego względu stwierdzić niedopuszczalność odwołania²²), to niewątpliwie samo przystąpienie do analizy merytorycznej sposobu rozstrzygnięcia, w tym również ponowne wzywanie do uzupełniania stosownych braków, zajmuje organ i choćby pośrednio wydłuża czas prowadzanego postępowania. Tu jeszcze raz należy podkreślić, że wymagany prawem okres działalności organizacji ekologicznych powinien prowadzić do profesjonalizacji takich podmiotów, a przez to nałożenia ścisłych formalnoprawnych wymogów, których spełnienie zagwarantuje odpowiedni sposób wykorzystania przyznanych uprawnień.

Podobnie należałoby wprowadzić obowiązek konkretnego formułowania zarzutów we wniesionym odwołaniu. Obecnie obowiązujące rozwiązania prawne odczytuję w kategoriach przyznanych organizacjom uprawnień z minimalnych zakresem obowiązków. To z kolei rodzi ryzyko nadużycia prawa w ramach realizacji tegoż prawa.

W mojej ocenie przewaga uprawnień organizacji ekologicznych względem nałożonych obowiązków bezpośrednio prowadzić może do nadużycia prawa, a przez to przedłużania postępowania. Pamiętać należy, że zablokowanie inwestycji może nastąpić nie tylko poprzez wykazanie szczególnie istotnych wartości środowiskowych, których ochrona powinna mieć priorytet przez zamierzeniem inwestycyjnym, ale również poprzez takie przedłużanie postępowania, które zniechęca inwestorów do prowadzenia postępowań. Jest to stała przypadłość trenów inwestycyjnych położonych w obszarach cennych środowiskowo, np. na obszarach Natury 2000.

²⁰ A. Kosicki, A. Plucińska-Filipowicz, *Strony i sąsiedztwo w sprawach budowlanych* [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.

²¹ Por. wyrok NSA z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. II OSK 2956/13, CBOSA.

²² A. Wróbel, *Art. 64 Braki formalne podania* [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska Małgorzata, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Lex/el. 2021.

Czy organizacje ekologiczne współdziałają z organami administracji?

Uregulowane są więc uprawnienia organizacji ekologicznych, nie można jednak twierdzić, by w ramach tych norm właściwie i efektywnie uregulowano możliwe formy współpracy w zakresie wydawania decyzji środowiskowych. Na płaszczyźnie organ–organizacja ekologiczna zauważyć można swego rodzaju rywalizację, nie zaś współdziałanie. Z jednej strony jest organ administracji mający na celu wyważenie interesów inwestora, właścicieli sąsiednich nieruchomości, a przede wszystkim ochronę środowiska, z drugiej organizacje społeczne traktujące ochronę środowiska jako kartę przetargową w uzyskaniu swoich partykularnych interesów.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 i 3 u.o.o.ś. organizacje ekologiczne, jednostki pomocnicze samorządu gminnego, samorząd pracowniczy, jednostki ochotniczych straży pożarnych oraz związki zawodowe mogą współdziałać w dziedzinie ochrony środowiska z organami administracji. Organy administracji mogą udzielać pomocy organizacjom ekologicznym w ich działalności w dziedzinie ochrony środowiska.

Przy tym bezsprzeczne jest, że współpraca ta nie odnosi się bezpośrednio do postępowań prowadzonych na gruncie k.p.a., wobec czego nie może być mowy np. o udziale organizacji ekologicznej w postępowaniu na prawach strony, skoro nie ma stron. Chodzi w niej przede wszystkim o konieczność konsultowania różnego rodzaju dokumentów strategicznych i planistycznych²³.

Na gruncie postępowań środowiskowych niewątpliwie występuje płaszczyzna współpracy, tzn. można definiować taki moment procesowy, w którym wiedza merytoryczna organizacji ekologicznej (mającej na celu ochronę środowiska) może i powinna być wykorzystana. Taką płaszczyznę widzę na etapie przygotowania i sporządzania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Aktualnie ustawodawca określił wymagania dla takiego raportu, jak również wymogi dla osoby go sporządzającej (art. 66 i 74a u.o.o.ś.). Obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stwierdza się w drodze postanowienia, postanowienie to zaś wymaga zasięgnięcia opinii właściwych organów (zgodnie z art. 63 i 64 u.o.o.ś.). Wśród tych organów nie wymienia się innych podmiotów, takich jak np. organizacje społeczne (ekologiczne) – w tym jednak obszarze widzę potencjalną możliwość zwiększenia współdziałania organizacji w postępowaniu (przy oczywistym zachowaniu odrębności i różnic w zakresie kompetencji organów administracji publicznej i organizacji ekologicznych). Skoro przygotowany w sprawie raport ma odnosić się do uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia i jego wpływu na środowisko, to być może uzasadnione byłoby zwiększenie roli organizacji społecznych w przygotowaniu tego raportu. Założyć przy tym należy, że jeśli raport przygotowany

²³ W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Lex 2011.

jest przy współudziale przedstawicieli organizacji ekologicznych, to ogranicza się w ten sposób możliwość zaskarżenia przez organizacje ekologiczne decyzji środowiskowych. Udział organizacji ekologicznych na etapie przygotowania raportu mógłby być negatywnie odbierany przez inwestorów w związku koniecznością zaangażowania jeszcze jednego podmiotu i wydłużeniem czasu opracowania raportu. Jednak czas ten byłby zrekompensowany poprzez późniejszą ograniczoną możliwość zaskarżenia decyzji (a także wnioskowania o wstrzymanie jej wykonania, o czym w dalszej części opracowania). Współudział organizacji ekologicznych w przygotowaniu raportu (bądź też nawet karty informacyjnej przedsięwzięcia) postrzegałbym jako rzeczywistą wolę ustawodawcy do dążenia do konsensualnego załatwiania spraw, w których bardzo często dochodzi do kolizji różnych interesów. Sam sprzeciw społeczny nie może uzasadniać odmowy wydania decyzji środowiskowej, a wyrazem rzeczywistej kompetentnej i fachowej troski o środowisko mogłaby być możliwość partycypowania w działaniach merytorycznych podejmowanych w toku prowadzonego postępowania.

Rozszerzone uprawnienia organizacji ekologicznych

Nowelizacja u.o.o.ś. wprowadzona ustawą z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw²⁴ zawiera rozwiązania dające organizacjom ekologicznym szereg nowych uprawnień.

Nowelizacja jest efektem realizacji zobowiązania, jakiego rząd Polski podjął się w odpowiedzi na opinię Komisji Europejskiej (KE) z 7 marca 2019 r. (naruszenie nr 2016/2046) skierowaną do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sprawie uchybienia zobowiązaniom określonym w art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (dalej: dyrektywa EIA). W opinii Komisja sformułowała zarzuty niewłaściwej transpozycji dyrektywy EIA w zakresie art. 11 ust. 1 i 3, tj. regulacji dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Komisja wskazała, że rozwiązania zastosowane w polskim porządku prawnym, w ustawach regulujących wydawanie decyzji dla przedsięwzięć objętych przepisami dyrektywy EIA, tj. przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w pewnych przypadkach wykluczają z mocy prawa możliwość zwrócenia się do sądu o przyznanie środków tymcza-

²⁴ Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 784), dalej: ustawa nowelizująca u.o.o.ś.

sowych, tak aby można było zawiesić wykonanie przedsięwzięcia i zapobiec wynikającej z niego szkodzie dla środowiska do czasu rozstrzygnięcia, czy decyzje te zostały wydane zgodnie z przepisami dyrektywy EIA²⁵.

Komisja Europejska wskazała również, że Polska naruszyła art. 11 ust. 1 dyrektywy EIA przez ograniczenie kontroli sądowej w odniesieniu do wskazanych w niektórych specustawach rozstrzygnięć o natychmiastowej wykonalności do możliwości stwierdzenia, że decyzja narusza prawo. Ponadto Komisja Europejska wskazała, że Rzeczpospolita Polska, nie zapewniając organizacjom pozarządowym możliwości wniesienia odwołania i skargi do sądu od decyzji w sprawie zezwolenia na inwestycję, dotyczących pozwoleń wodnoprawnych, pozwoleń na budowę oraz koncesji geologicznych, w zakresie ich zgodności z przepisami dyrektywy EIA, lub ograniczając taką możliwość, naruszyła art. 11 ust. 1 i 3 tej dyrektywy²⁶.

W ramach przyjętych rozwiązań w przypadku przedsięwzięć, dla których przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko na etapie wydawania decyzji środowiskowej, organizacjom ekologicznym przyznano – na określonych warunkach – uprawnienia do wnoszenia odwołań od określonych zezwoleń na inwestycję bez ponownej oceny oddziaływania na środowisko, a następnie skarg do sądu administracyjnego w zakresie ich zgodności z decyzją środowiskową. Uprawnione podmioty będą mogły wnioskować o wstrzymanie wykonania decyzji przez sąd.

Ustawa umożliwia wnioskowanie o środki tymczasowe na etapie postępowania o wydanie decyzji środowiskowej, w tym także wnioskowanie o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności decyzji środowiskowej. W przypadku skargi na ostateczną decyzję środowiskową możliwe będzie skuteczne wnioskowanie o wstrzymanie wykonania decyzji przez sąd. Ustawa umożliwia także wnioskowanie o środki ochrony tymczasowej już na etapie postępowania w sprawie wydawania zezwoleń na inwestycję, tj. jeżeli przeprowadzono ponowną ocenę oddziaływania na środowisko, dla wszystkich uczestników postępowania istnieje możliwość wnioskowania o wstrzymanie zezwolenia inwestycyjnego na etapie skargi do sądu od decyzji ostatecznej, w tym również dla przedsięwzięć realizowanych na podstawie specustaw.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 86f u.o.o.ś. do skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się przepis art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z tym że przez trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w tym przepisie, rozumie

²⁵ Opinia do ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (druk nr 342), Warszawa, 9 marca 2021 r., <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5794/plik/342o.pdf> (18.05.2021).

²⁶ *Ibidem*.

się następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano zaskarżoną decyzję. Sąd rozpatruje wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia wpływu wniosku do sądu. W przypadku wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wojewódzki sąd administracyjny rozpoznaje skargę na tę decyzję w terminie 3 miesięcy od dnia wydania tego postanowienia. Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje zażalenie na postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w terminie 2 miesięcy od dnia wpływu zażalenia.

W przypadku wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ, który wydał tę decyzję, informuje niezwłocznie o jej wstrzymaniu organ właściwy do wydania decyzji inwestycyjnych, których uzyskanie musi być poprzedzone wydaniem decyzji środowiskowej.

Organ właściwy do wydania zezwolenia na inwestycję zawiesza postępowanie w całości albo w części w terminie 7 dni od dnia powzięcia informacji o wstrzymaniu wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przepis art. 97 § 2 k.p.a. stosuje się odpowiednio.

Organ, który wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, informuje niezwłocznie organ właściwy do wydania zezwolenia na inwestycję o ustąpieniu przyczyny uzasadniającej zawieszenie postępowania.

Wykorzystanie możliwości wstrzymania wykonania inwestycji jest narzędziem, które w moim ocenie będzie bardzo często wykorzystywane przez organizacje ekologiczne. Trudne do odwrócenia skutki dla środowiska zawsze można wykazać, argumentując to w ten sposób, że ingerencja w środowisko w drodze inwestycji zawsze jest trudna do odwrócenia. Założyć również można, że sądy z pewnej ostrożności procesowej będą wstrzymywały wykonywanie decyzji środowiskowych. Bez znaczenia przy tym są skrócone terminy na rozstrzyganie w zakresie wstrzymania takich decyzji, jak bowiem uczy praktyka, terminy na rozpatrywanie poszczególnych kategorii spraw są rzadko przez sądy dotrzymywane (np. w zakresie rozpatrzenia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej). W ten sposób organizacje ekologiczne otrzymują kolejny instrument procesowy, a jednocześnie nie podejmuje się żadnych działań w kierunku zintensyfikowania współpracy zarówno z organami administracji publicznej, jak i inwestorami.

Zakres przyznanych organizacji ekologicznej uprawnień jest jeszcze szerszy, mianowicie organizacji ekologicznej powołującej się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi ona działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania w sprawie zezwolenia na inwestycję, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ I instancji, lub stronie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

służy prawo do wniesienia odwołania od zezwolenia na inwestycję poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. W postępowaniu odwoławczym organizacja ekologiczna uczestniczy na prawach strony. Przy tym w odwołaniu należy wskazać m.in., w jakim zakresie zezwolenie na inwestycję jest niezgodne z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach lub nie uwzględnia jej postanowień.

Jest to instrument rozciągający aktywność organizacji ekologicznych również na inne postępowania – następne względem wydania decyzji środowiskowej. Zastosowanie go wymagało będzie czujności ze strony organów administracji. Przy tym organy te będą musiały mieć na względzie fakt, że ich zadaniem nie będzie analiza już wydanych wcześniej decyzji środowiskowych, a ocena kolejnych decyzji w oparciu o posiadaną już decyzję środowiskową.

Organizacji ekologicznej lub stronie, o których mowa w ust. 1, służy skarga do sądu administracyjnego na zezwolenie na inwestycję poprzedzone decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, także w przypadku, gdy organizacja ekologiczna lub strona nie brały udziału w postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia na inwestycję.

Sąd może na wniosek organizacji ekologicznej lub strony, które wniosły skargę, wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości albo w części zaskarżonej decyzji, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Przepisy art. 61 § 4–6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stosuje się odpowiednio.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza rozwiązań prawnych w zakresie wydania decyzji środowiskowych nie pozwala niestety na stwierdzenie, że ustawodawca zadbał o właściwe instrumenty zachęcające do podejmowania współpracy pomiędzy organami administracji, inwestorami a organizacjami ekologicznymi. Co więcej, brak jest konkretnych rozwiązań prawnych, które taką współpracę by umożliwiały. Zakres przyznanych uprawnień nie musi być realizowany w ramach nadużycia prawa, dla ciągłego blokowania inwestycji wystarczyć może zwykłe wykorzystanie prawa. Zmierzają ku poszerzaniu uprawnień tych organizacji, dając im szerokie możliwości blokowania procesów inwestycyjnych. Nie jest przypadkiem, że w ciągu wieloletniej praktyki orzeczniczej – również w zakresie wydawania decyzji środowiskowych – autor nie spotkał się w zasadzie z takim działaniem organizacji ekologicznej odnoszącym się jedynie do ochrony środowiska naturalnego. Z punktu widzenia inwestora organizacje ekologiczne traktowane są zawsze jako przeciwnik, nie zaś jako partner, którego wiedza meryto-

ryczna mogłaby pozwolić na lepsze, bardziej proekologiczne zrealizowanie inwestycji. Dopuszczenie organizacji ekologicznych do bardziej aktywnego współuczestniczenia w postępowaniu być może spowodowałoby obniżenie poziomu niezadowolenia społecznego i związanych z tym protestów. Rozwiązania przyjęte w aktach normatywnych powinny zmierzać w kierunku zachęcania do współpracy, nie zaś przyjmowania jednostronnych uprawnień blokujących realizację inwestycji.

Bibliografia

- Barczak A., *Partycypacja społeczna w procesie administrowania w ochronie środowiska* [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej*, red. Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski, Warszawa 2015.
- Borkowski J., komentarz do art. 31 [w:] J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Górski M., *Środowisko* [w:] *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001.
- Haładyj A., *Partycypacja społeczna* [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Doma-gała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010.
- Kosicki A., Plucińska-Filipowicz A., *Strony i sąsiedztwo w sprawach budowlanych* [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Przybysz Z., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym* [w:] *Nadużycie prawa*, red. H. Izdebski, A. Stępkowski, Warszawa 2003.
- Radecki W., *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Lex 2011.
- Staniszewska L., *Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako wzorzec działania administracji* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jawroska-Dębska, P. Kledzik, J. Ślugoćki, Warszawa 2020.
- Stępień M., *Nadużycie prawa do sądu – czy sądy są bezsilne względem pieniaczy sądowych?* [w:] *Europejska konwencja praw człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, red. M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska, Toruń 2011.
- Warchoń M., *Pojęcie nadużycia prawa w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 11.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2007.
- Wróbel A., *Art. 31 Udział w postępowaniu organizacji społecznej* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Lex/el. 2020.
- Wróbel A., *Art. 64 Braki formalne podania* [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska Małgorzata, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Lex/el. 2021.

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest próba określenia płaszczyzn pozwalających na podejmowanie współpracy pomiędzy organizacjami ekologicznymi a organami administracji publicznej w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji środowiskowej, również z perspektywy najnowszej nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udział spo-

leczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Obecne regulacje prawne przyznają tym organizacjom szereg uprawnień pozwalających na wstrzymanie wykonalności decyzji, a przez to blokowanie całości procesu inwestycyjnego – co może prowadzić do nadużycia wykorzystania przyznanych uprawnień procesowych. Podjęta została próba sformułowania wniosków *de lege ferenda*, których realizacja mogłaby poszerzyć płaszczyznę współdziałania organizacji ekologicznych w postępowaniach zmierzających do wydania decyzji środowiskowych przy jednoczesnym ograniczeniu ich działań blokujących inwestycje.

Słowa kluczowe: współdziałanie, nadużycie prawa, organizacje ekologiczne, postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

COLLABORATION WITH PUBLIC ADMINISTRATION BODIES AND THE ABUSE OF LAW BY ENVIRONMENTAL ORGANIZATIONS IN PROCEEDINGS TO ISSUE DECISIONS ON ENVIRONMENTAL CONDITIONS

Summary

The subject of this article is an attempt to define the planes allowing for cooperation between environmental organizations and public administration bodies in the proceedings aimed at issuing an environmental decision, also from the perspective of the latest amendment to the act of Providing information on the environment and its protection, public participation in environmental protection and environmental impact assessment, granting these organizations a number of rights allowing them to suspend the enforceability of the decision and thus block the entire process investment – so there may be an abuse of the use of the granted procedural rights. An attempt was made to formulate *de lege ferenda* conclusions, the implementation of which could broaden the area of cooperation of environmental organizations in the proceedings aimed at issuing environmental decisions, while limiting their actions blocking investments.

Keywords: collaboration, the abuse of law, environmental organizations, proceeding to issue decisions on environmental conditions