

dr Barbara Krupa

Wydział Administracji i Nauk Społecznych

Politechnika Warszawska

**Udział organizacji ekologicznych
w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji
o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia**

Streszczenie

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 dokonała modyfikacji konstrukcji prawnej udziału organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych. Istota tej regulacji polega na wprowadzeniu nowego pojęcia do systemu prawnego w postaci „organizacji ekologicznej”. Definicja ta została oparta na konstrukcji pojęcia „organizacji społecznej” występującej dotychczas w kodeksie postępowania administracyjnego. Organizacja ekologiczna jest organizacją społeczną wyspecjalizowaną w sprawach z zakresu ochrony zasobów środowiska, która działa w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, a wymagającym udziału społeczeństwa. Jest to specyfika postępowania środowiskowego. Udział społeczeństwa jest istotnym elementem kontroli pracy administracji publicznej i ma charakter normatywny, bo zawarty jest w ogólnej zasadzie postępowania administracyjnego, nakazującej organom administracji pogłębianie zaufania obywateli do tychże organów. Inwestycje realizowane przez organy administracji czy też podmioty prywatne mają wpływ na środowiska lokalne, gdyż mogą ingerować we własność prywatną, jak i naruszać zasoby środowiska czy ingerować w lokalny krajobraz lub ład przestrzenny, przez co są one często powodem konfliktów społecznych. Organizacja ekologiczna może podejmować działania w interesie społecznym w celu ochrony środowiska, ochrony własności, jak i ochrony prawa poprzez artikulację stanowiska społecznego. Wzmocnienie udziału czynnika społecznego w postępowaniach administracyjnych (partycypacja społeczna) przynosi wymierne korzyści, gdyż przepracowane w ten sposób decyzje są akceptowane społecznie. Sam bowiem sposób postępowania organów w sprawie – bez względu na ich

rozstrzygnięcia – może albo budzić zaufanie do władzy, albo też stać się przedmiotem kontestacji ze strony interesariuszy decyzji.

Słowa kluczowe: udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym, udział organizacji ekologicznych w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, proces inwestycyjno-budowlany, organizacje społeczne, organizacje ekologiczne.

Participation of Ecological Organizations in Administrative Proceedings Related to Issuing a Decision on Environmental Conditions of a Project

Abstract

Today ecological organizations are an important participant of the proceedings relating to a decision on the environmental conditions of a project. A large number of such organizations and their activities in the context of such proceedings are significant and affect public administration activities. The legislature accepted participation of social organizations in environmental proceedings if in the public interest. Assumptions show that unfortunately this does not meet the current rules and regulations of the Code of Administrative Proceedings governing special administrative procedures. The legislature is trying to restrict the participation of social organizations in administrative proceedings, treating it as a "necessary evil", not noticing that the legitimacy and effectiveness of public administration also depends on ensuring proper operation of the mechanisms of social control. Consequently, limiting the possibility of public interests' articulation by the local community and social organizations, as part of the normal administrative procedures, causes significantly increased social conflictuality of each investment at the stage of environmental review.

Key words: participation of ecological organizations in administrative proceedings, participation of ecological organizations in the procedure of issuing a decision on environmental conditions, the process of investment and construction, social organizations, ecological organizations.

Wprowadzenie

Ogólne postępowanie administracyjne reguluje sprawy związane z władczym i jednostronnym rozstrzygnięciem organu administracji publicznej podejmowanym w indywidualnej sprawie, bez względu na nazwę (koncesja, zezwolenie, pozwolenie, itp.) wydawanej w ten sposób decyzji administracyjnej¹. Postępowanie to musi dotyczyć strony rozumianej zgodnie z przepisem art. 28 K.p.a., a więc dotyczyć podmiotu legitymującego się w konkretnej i indywidualnej sprawie interesem prawnym (publicznym prawem podmiotowym). Z uwagi jednak na to, że kształtowanie pozycji prawnej strony w postępowaniu administracyjnym przez organ wywołuje skutki prawne nie tylko dla niej samej, ale również wywiera skutki w sferze materialnej dla innych podmiotów („podmioty interesowane”), to krąg podmiotów posiadających interes faktyczny w konkretnym i indywidualnym postępowaniu może być znacznie szerszy. Brak jednak po stronie takich podmiotów cechy „interesu prawnego” eliminuje je z postępowania administracyjnego. Postępowanie administracyjne nie jest bowiem postępowaniem pomiędzy stronami posiadającymi równorzędny status prawny, a jest stosunkiem prawnym opartym na podporządkowaniu strony władczemu rozstrzygnięciu organu administracji. Ta cecha postępowania oznacza, że z istoty swojej nigdy nie będzie ono kontrydiktoryjne, gdyż postępowanie administracyjne toczy się przed organem, który zawsze ma nadrzędną pozycję prawną nad stroną. Nie mniej jednak taki rygorizm konstrukcji prawnej jest łagodzony poprzez udział w nim czynnika społecznego na prawach strony oraz prokuratora czy też Rzecznika Praw Obywatelskich, działających w interesie publicznym. Przepisy ogólnego postępowania administracyjnego ewoluują w tym zakresie od początku funkcjonowania k.p.a., tj. od 1960 r. i obecny stan prawny stawia pod znakiem zapytania celowość utrzymywania zasady udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym, skoro sam ustawodawca sukcesywnie od kilku lat wyłącza stosowanie art. 31 k.p.a. w ustawach regulujących różne obszary administracji, co trudno ocenić inaczej, jak tylko pogarszanie jakości regulacji prawnej, do stanu przedkodyfikacyjnego.

¹ J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, art. 1, Nb 18, s. 13.

1. Istota organizacji społecznej

Pojęcie organizacji społecznej nie doczekało się legalnej definicji w polskim systemie prawnym i kodeks postępowania administracyjnego również tego nie czyni, a jedynie wymienia przykładowo ich rodzaje: organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze (art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.). Posiadanie osobowości prawnej nie jest immanentną cechą organizacji społecznej i samo pojęcie powinno być, zgodnie z poglądem reprezentowanym przez A. Wróbla, rozumiane możliwie szeroko². Doktryna postępowania administracyjnego, opisując regulację zasad udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, wymienia pewne niezbędne cechy, które musi posiadać dany podmiot, by spełniać warunki uznania go za organizację społeczną. Do cech tych należą niewątpliwie: 1) osobowy substrat podmiotu, 2) działanie na podstawie prawa i w sposób przez to prawo przewidziany, 3) niezmienność (względnie trwałość) celu danej organizacji, 4) pluralizm celu w aspekcie przedmiotowym oraz 5) funkcjonowanie poza aparatem administracyjnym państwa (brak zależności organizacyjnej)³.

Pierwsze z wymienionych wyżej kryteriów służy odróżnieniu organizacji o charakterze korporacyjnym z substratem w postaci osób je tworzących, które to organizacje spełniają standardy organizacji społecznych, od podmiotów o charakterze fundacyjnym, w przypadku których działalność skoncentrowana jest wokół substratu rzeczowego. Te ostatnie, zgodnie z licznym orzecnictwem sądów administracyjnych (m.in. wyrokiem NSA z dnia 21 grudnia 2001 r., sygn. I SA 786/00), miały nie zaliczać się do kategorii organizacji społecznych rozumianych na gruncie przepisów k.p.a. Odmienny pogląd wyraził jednak NSA w uchwale z dnia 12 grudnia 2005 r., w której stwierdzono, że fundacja jako organizacja społeczna może, na podstawie art. 33 k.p.a., w związku z art. 25 § 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgłosić swój udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby⁴. Trzeba też podnieść, że normatywna treść art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. nie zawiera w sobie

²A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 262.

³Tamże, s. 263.

⁴Uchwała NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, ZNSA, rok II, nr 1, 2006, s. 103 i n. z głosami J. P. Tarno, I. Skrzydło-Niżnik i J. Repela. Zdanie odrębne do uchwały wystosowały B. Adamiak i M. Rzążewska, które podnoszą, że skoro zasadniczym kryterium przy budowie pojęcia fundacji jest majątek, to przyjęcie rozszerzającej wykładni pojęcia organizacji społecznej narusza, w świetle art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, „prawo do sądu opartego na zasadzie sprawiedliwej procedury, która zapewnia równe prawo do obrony interesowi indywidualnemu i interesowi społecznemu (...). Rozszerzenie reprezentacji interesu publicznego na wszelkie formy organizacji społeczeństwa narusza równowagę na korzyść interesu społecznego”. Według ww. fundacja jest instytucją, która nie spełnia przesłanek konstytucyjnych zaliczenia do organizacji społecznych.

żadnego prawnego kryterium różnicowania organizacji społecznych, gdyż przepis ten posługuje się jedynie przykładami, a nie kryteriami oceny. Stąd też przychylić się należy do poglądu NSA z dnia 12 grudnia 2005 r. o możliwości uznania fundacji za organizację społeczną w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., co przecież i tak nie przesądza o możliwości udziału konkretnej fundacji w konkretnym postępowaniu. Taki pogląd zgodny jest też z obecną praktyką ustawodawcy, który, uchwalając ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵, odszedł od dotychczas stosowanego pojęcia „organizacji społecznej” na rzecz „organizacji pozarządowych i pożytku publicznego”. W analogiczny sposób terminem „organizacji pozarządowej” posługuje się też i Kodeks postępowania cywilnego – por. przepisy art. 61 k.p.c.

2. Organizacje ekologiczne

Wraz z wejściem w życie w dniu 15 listopada 2008 r. ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶ dokonała się istotna modyfikacja konstrukcji prawnej udziału organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych, i to mimo braku jednoczesnej zmiany treści art. 31 k.p.a. Istota tej regulacji prawnej polega na wprowadzeniu nowego pojęcia do systemu prawnego w postaci „organizacji ekologicznej”, która zgodnie z legalną definicją zawartą w przepisie art. 3 pkt 10 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie jest „organizacją społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska”. Z uwagi na to, że definicja ta została oparta na konstrukcji przez odesłanie do innego pojęcia, czyli „organizacji społecznej”, to jego wykładnia powinna odbywać się z uwzględnieniem dotychczasowego dorobku doktryny i orzecznictwa sądowego, ale także postanowień Konwencji z Aarhus⁷ oraz ustawodawstwa wspólnotowego w postaci dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE⁸. Jest to

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235, ze zm. W identyczny sposób ustawodawca definiuje „organizację ekologiczną” w przepisie art. 3 pkt 16) ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232).

⁷ Sporządzona w dniu 25 czerwca 1998 r. Konwencja z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706), ratyfikowana została ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. (Dz. U. Nr 89, poz. 970), jest umową międzynarodową prawnie wiążącą Polskę jako stronę tej konwencji i jako kraj członkowski Unii Europejskiej, która też jest jej stroną.

⁸dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz

o tyle istotne, że polski ustawodawca pierwotnie w sposób nieprawidłowy implementował w/w dyrektywę 2003/35/WE⁹, nie zapewniając udziału czynnika społecznego na każdym etapie procesu inwestycyjno-budowlanego. Jest to ściśle związane z obowiązującym obecnie modelem procesu inwestycyjno-budowlanego, który ma charakter rozproszony i rozłożony jest na wiele odrębnych decyzji administracyjnych (decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, decyzja lokalizacyjna w postaci warunków zabudowy lub decyzji inwestycji celu publicznego, decyzja o pozwoleniu na budowę) i nie jest w pełni powiązany z planami zagospodarowania przestrzennego (brak planów miejscowych czy nieaktualność studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego). Kontrowersje te istnieją w dalszym ciągu w odniesieniu do braku obowiązku przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do pozwolenia na budowę i innych, a wskazanych w przepisie art. 72 ust. 1 pkt 1), 10), 14) i 18) ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

Modyfikacja pojęcia „organizacji społecznej” odbyła się poprzez wprowadzenie dodatkowego kryterium różnicującego organizacje społeczne względem siebie, tj. kryterium działania w celu ochrony środowiska (kryterium statutowe). Tylko ta organizacja, której statut przewiduje działanie w celu ochrony środowiska, może zostać uznana przez organ administracji (ewentualnie przez sąd administracyjny w postępowaniu kontrolującym legalność wydawanych decyzji) za organizację ekologiczną i uczestniczyć w postępowaniu środowiskowym. Weryfikacja tej okoliczności prawnej powinna odbywać się bezpośrednio po zgłoszeniu się organizacji do postępowania. Należy podnieść, że statutowym celem działalności danej organizacji społecznej mogą być: ochrona indywidualnych interesów i praw swoich członków, praw osób w niej zrzeszonych, ochrona pewnych społecznie uznanych wartości, czy też zapobieganie niekorzystnym zjawiskom społecznym, gospodarczym lub środowiskowym, jak również ogromna ilość innych prawnie dopuszczalnych celów. Nie mniej jednak dla uznania danej organizacji społecznej za „organizację ekologiczną” konieczne będzie jednoznaczne umieszczenie w jej statucie/regulaminie przepisów o realizacji celów z zakresu ochrony środowiska. Nie musi to być wyłączny cel działania tego podmiotu, ale powinien być na tyle jasno i precyzyjnie

zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. U. UE L 156 z 25.6.2003 r., str. 17, zm. Dz. U. UE L 26 z 28.1.2012 r., s. 1).

⁹ Szerzej o tym pisze B. Draniewicz, *Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa*, MOP 1/2011 oraz M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009, Rozdział V.

określony, by można go było zidentyfikować. Brak bowiem istnienia bezpośredniego związku pomiędzy statutowym celem działania organizacji a sprawą dotyczącą innego podmiotu skutkować będzie brakiem legitymacji do inicjatywy procesowej w rozumieniu przepisu art. 31 k.p.a. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 22 kwietnia 2008 r. „określona w statucie organizacji społecznej jej działalność, a więc w istocie cele organizacji społecznej, muszą być w stopniu możliwie ścisłym określone, tak aby dawały możliwość ustalenia, że wiążą się ściśle z przedmiotem sprawy, do udziału w której organizacja zamierza przystąpić na prawach strony”¹⁰. Wątpliwości co do spełnienia przesłanki celu statutowego organizacji wiążą się z sytuacjami, kiedy dany podmiot nie posiada statutu, ale innego typu dokument, np. regulamin stowarzyszenia. W takich przypadkach przyjąć należy szerokie rozumienie pojęcia „statutu” i na równi z nim traktować każdy akt, który określa cele, zadania, strukturę i formy działalności organizacji społecznej¹¹. Prawnym skutkiem takiej regulacji jest w istocie rzeczy ograniczenie prawa do udziału organizacji społecznych w postępowaniu środowiskowym tylko do „wyspecjalizowanych” organizacji społecznych w sprawach z zakresu ochrony środowiska.

Analizując kwestie związane z udziałem organizacji ekologicznych w postępowaniu środowiskowym, trzeba mieć na uwadze, to, że regulacja wspólnotowa zawarta w dyrektywie 2003/35/WE zakłada udział organizacji ekologicznych jako jeden z elementów skutecznego udziału czynnika społecznego w postępowaniach administracyjnych, co nakazuje wręcz zwiększanie roli czynnika społecznego w tych postępowaniach, a nie jego eliminowanie tylko dlatego, że jest on niewygodny dla organów administracji, sądów, a zwłaszcza dla inwestorów. Z tego też powodu obecny kształt art. 31 k.p.a. i przepisów prawa materialnego, które się do niego odwołują, wymaga modyfikacji w kierunku, który jednoznacznie pokazuje pkt (3) preambuły do dyrektywy 2003/35/WE stanowiący, że: „Skuteczny udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji umożliwia mu wyrażenie, a decydentom branie pod uwagę opinii i trosk, które mogą mieć związek z tymi decyzjami, zwiększając w ten sposób odpowiedzialność i przejrzystość procesu inwestycyjnego oraz wnosząc wkład w publiczną świadomość w zakresie kwestii dotyczących środowiska i w poparcie dla podjętych decyzji. Udział, włączając uczestnictwo poprzez stowarzyszenia, organizacje i grupy, w szczególności organizacje pozarządowe promujące ochronę środowiska naturalnego, powinien być

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1499/06, LEX nr 490153.

¹¹ G. Łaszczyca, (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2007, s. 344.

odpowiednio rozwijany, w tym między innymi poprzez promowanie edukacji społeczeństwa w zakresie środowiska naturalnego”.

Wprowadzenie dodatkowego kryterium oceny przedmiotu działalności organizacji społecznej na potrzeby postępowania środowiskowego zostało zrealizowane przy użyciu pojęcia „ochrony środowiska”. Pojęcie to ma swoją legalną definicję, zawartą w przepisie art. 3 pkt 13) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, który wskazuje, że przez „ochronę środowiska” rozumie się „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego”.

Nie można nie zauważyć, że jest to definicja opisowa i pozostawiająca bardzo szerokie pole do interpretacji. W celu ustalenia jego normatywnej treści niezbędne jednak będzie odwołanie się w tym zakresie do regulacji szczegółowej ustawy – Prawo ochrony środowiska, tj. do przepisów tytułu II „Ochrona zasobów przyrody” (art. 81 – 128), definiujących na czym polega ochrona zasobów przyrody. Analiza tych przepisów umożliwia wskazanie obszarów identyfikujących konkretne cele związane z ochroną środowiska, i tak są to: 1) ochrona powietrza, 2) ochrona wód powierzchniowych i podziemnych, 3) ochrona powierzchni ziemi, 4) ochrona przed hałasem, 5) ochrona przed polami elektromagnetycznymi, 6) ochrona kopaliny, 7) ochrona zwierząt i roślin, w tym lasów, zwierząt dziko występujących, zwierząt gospodarskich i domowych, ochrony gruntów rolnych i leśnych. Jak widać dopiero odniesienie się do szczegółowej regulacji zawartej w prawie ochrony środowiska umożliwia w miarę precyzyjne ustalenie przedmiotu statutowych działań organizacji społecznych i zakwalifikowanie ich jako ekologicznych wtedy, gdy ich statutowy przedmiot działalności obejmuje któryś z w/w obszarów. Ustawodawca nie był bowiem na tyle precyzyjny, by zawęzić to pojęcie, a wręcz przeciwnie, jest ono na tyle szerokie, że zdecydowana większość organizacji społecznych będzie realizowała któryś z celów z tych obszarów. Statuty organizacji społecznych zazwyczaj w sposób bardzo szeroki określają przedmiot ich działalności, analogicznie zresztą, jak i w przypadku spółek handlowych.

Mając powyższe na uwadze, organizację ekologiczną należy zatem traktować jako organizację społeczną, wyspecjalizowaną w sprawach z zakresu ochrony zasobów środowiska, która działa w postępowaniu środowiskowym wymagającym udziału społeczeństwa i tylko w nim, gdyż w żadnym innym postępowaniu administracyjnym tego

typu organizacje nie występują. Jednocześnie trzeba wskazać, że ustawodawca od kilku lat konsekwentnie eliminuje udział czynnika społecznego ze szczególnych postępowań administracyjnych, np. z postępowania o wydanie pozwolenia na budowę¹², z postępowania koncesyjnego dotyczącego wydobywania kopalin¹³, czy z postępowania dotyczącego gospodarowania odpadami¹⁴, ograniczając tym samym obszar działania organizacji społecznych *de iure* tylko do obszaru ochrony środowiska i tylko w zakresie, w jakim przewiduje to ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, a więc tylko w postępowaniach, w których dokonywana jest lub była dokonywana ocena oddziaływania na środowisko – por. przepis art. 28 ust. 4 prawa budowlanego, który wyłącza zakaz udziału organizacji społecznych z postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, jeżeli jest to postępowanie wymagające udziału społeczeństwa. Jakkolwiek postępowanie dotyczące wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia – „postępowanie środowiskowe” – jest istotnym elementem każdego procesu inwestycyjnego i poprzedza, zgodnie z przepisem art. 72 ust. 1 pkt 1) – 20) ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, wydanie szeregu innych decyzji administracyjnych¹⁵, to nie

¹² Por. przepis art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623, ze zm.) z zastrzeżeniem art. 28 ust. 4.

¹³ Por. przepis art. 33 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981, ze zm.).

¹⁴ Por. przepis art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21) o treści: „Do postępowań w sprawach zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części oraz zgody na wydobywanie odpadów ze składowiska odpadów nie stosuje się art. 31 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.”

¹⁵ „Art. 72 ust. 1. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem:

1) decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych oraz decyzji o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części – wydawanych na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, z późn. zm.);

2) decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę obiektów jądrowych – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane;

3) decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

4) koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji oraz podziemne składowanie odpadów – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze;

5) decyzji określającej szczegółowe warunki wydobywania kopaliny – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze;

6) pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych – wydawanego na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne;

7) decyzji ustalającej warunki prowadzenia robót polegających na regulacji wód oraz budowie wałów przeciwpowodziowych, a także robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych oraz innych robót ziemnych zmieniających stosunki wodne na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych, zwłaszcza na terenach, na których znajdują się skupienia roślinności o szczególnej wartości z punktu widzenia przyrodniczego, terenach

można nie zauważyć, że kwestie ochrony środowiska nie wyczerpują całości zagadnień, które mogą być przedmiotem zainteresowania organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych.

Udział społeczeństwa (czynnika społecznego) jest istotnym elementem kontroli pracy administracji publicznej i, co trzeba podkreślić, ma on charakter normatywny, bo zawarty jest w ogólnej zasadzie postępowania administracyjnego nakazującej organom administracji pogłębianie zaufania obywateli do tychże organów. Sprawy inwestycji (przedsięwzięć) realizowanych przez organy administracji, czy też podmioty prywatne oddziałują bowiem znacząco na środowiska lokalne, mogą ingerować we własność prywatną i są często powodem konfliktów społecznych. Udział zatem organizacji społecznej w sprawie osoby

o walorach krajobrazowych i ekologicznych, terenach masowych lęgów ptactwa, występowania skupień gatunków chronionych oraz tarlisk, zimowisk, przepławek i miejsc masowej migracji ryb i innych organizmów wodnych – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;

8) decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749, z 2004 r. Nr 116, poz. 1206, z 2006 r. Nr 227, poz. 1658 oraz z 2007 r. Nr 64, poz. 427);

9) decyzji o zmianie lasu na użytek rolny – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, z późn. zm.);

10) decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194);

11) decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.);

12) decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, z późn. zm.);

13) decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012 – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. Nr 173, poz. 1219 oraz z 2008 r. Nr 171, poz. 1058);

14) decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. Nr 42, poz. 340);

15) decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu;

16) decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. Nr 106, poz. 675), o ile jest to wymagane;

17) decyzji o zezwolenie na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. Nr 138, poz. 865 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 145);

18) decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych;

18a) decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszącej – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących;

19) zezwolenia na budowę obiektu jądrowego oraz zezwolenia na budowę składowiska odpadów promieniotwórczych – wydawanych na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe;

20) decyzji o zezwoleniu na założenie lotniska – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696, z późn. zm.)”.

trzeciej odbywa się jedynie na bazie legitymacji formalnej, a nie materialnej, gdyż organizacja społeczna nie reprezentuje żadnych uprawnień wynikających z materialnego prawa administracyjnego. Gdyby tak było, to stałaby się stroną tego postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Organizacja społeczna jest więc uczestnikiem postępowania administracyjnego, korzystającym z tych uprawnień strony, które dotyczą samego postępowania administracyjnego i jego czynności¹⁶.

Brak dominującej pozycji organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym potwierdził NSA już w wyroku z dnia 14 marca 1988 r., zwracając uwagę, że: „dopuszczenie organizacji do udziału w postępowaniu i rozważenie jej argumentów nie oznacza obowiązku uwzględnienia przez organ zgłoszonych wniosków i wydania zgodnej z nimi decyzji”¹⁷. Nie występuje więc w tym względzie ani ograniczenie (poza spełnieniem przesłanek z art. 31 § 1 *in fine* k.p.a.), ani uprzywilejowanie organizacji społecznej. Podmioty te uczestniczą w postępowaniu ze względu na potrzebę ochrony pewnych wartości ogólnych o wymiarze ponadjednostkowym, społecznym, nie zaś indywidualnym. Nie ulega także wątpliwości, że organizacje te są zainteresowane wynikiem postępowania (tj. uzyskaniem decyzji określonej treści), jednak nie są zainteresowane materialno-prawnie, w sposób wskazujący na występowanie interesu prawnego, związanego ze sprawą administracyjną będącą przedmiotem postępowania¹⁸. Dlatego też postępowania administracyjne z uwagi na nadrzędną pozycję organu wobec stron i interesantów, a w szczególności cały proces inwestycyjno-budowlany, powinny odbywać się w pełni jawnie i z aktywnym udziałem społecznym. Tylko w ten sposób bowiem możliwa jest realizacja zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) i sprawna realizacja inwestycji.

Postępowanie środowiskowe odbywać się powinno, co do zasady, z udziałem społeczeństwa, zgodnie z regulacją zawartą w przepisach art. 33-45 i 79 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie. Jednakże analiza treści w/w przepisów wskazuje, że udział społeczeństwa ustawodawca przewiduje jedynie w sytuacji, kiedy w toku postępowania przeprowadza się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – por. przepis art. 79 ust. 1 w/w ustawy. Regulacja ta powinna być bowiem odczytywana razem z przepisami art. 71 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 84 ust. 1 i 2 w/w ustawy, z których wynika, że postępowanie środowiskowe może się toczyć w trzech różniących się od

¹⁶ J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 210.

¹⁷ Wyrok NSA z 14 marca 1988 r., IV SA 1139/87, ONSA 1988, Nr 1, poz. 40.

¹⁸ K. Kaszubowski, *Przegląd orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA w zakresie administracyjnego postępowania orzekającego za rok 2005*, GSP-Prz.Orz.2007.1.11.

siebie rodzajach przedsięwzięć: 1) mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, 2) mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko i 3) pozostałych przedsięwzięć. Kwalifikacja przedsięwzięć odbywa się z zastosowaniem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁹. Oznacza to, że obowiązkowe zastosowanie procedury udziału społeczeństwa (art. 29 – 45 w/w ustawy) musi być poprzedzone wydaniem przez organ postanowienie o potrzebie przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, na podstawie przepisów art. 59 ust. 1, 63 ust. 1 lub 2 w/w ustawy. Dopiero bowiem w tym postanowieniu organ może przeanalizować rodzaj i charakter przedsięwzięcia, ustalić jego kwalifikację prawną zgodnie z przywołanym wyżej rozporządzeniem z dnia 9 listopada 2010 r. i inne elementy wskazane w przepisie art. 63 ust. 1 pkt 1) – 3) w/w ustawy oraz uwzględnić opinię organów przewidzianą w art. 64 ust. 1 i 1a w/w ustawy. Z uwagi na wyłączenie przez ustawodawcę w przepisie art. 63 ust. 6 możliwości złożenia zażalenia na takie postanowienie, wadliwa kwalifikacja przedsięwzięcia, a w konsekwencji np. stwierdzenie braku potrzeby sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko przez organ, mimo zaistnienia ku temu ustawowych przesłanek, może być przedmiotem badania dopiero w odwołaniu od samej decyzji.

3. Inicjatywa procesowa organizacji ekologicznej

Należy jednak odróżnić kwestię udziału społeczeństwa w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej od możliwości wzięcia w nim udziału organizacji ekologicznej na prawach strony na podstawie przepisu art. 31 k.p.a. w sytuacji, kiedy nie jest sporządzana ocena oddziaływania na środowisko. Zgodnie bowiem z przepisem art. 44 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie „Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony. Przepisu art. 31 § 4 k.p.a. nie stosuje się”. Wyłączenie przez ustawodawcę stosowania jedynie przepisu art. 31 § 4 k.p.a. następuje jedynie wówczas, gdy postępowanie toczy się z udziałem społeczeństwa. Oznacza to, że w postępowaniu środowiskowym, w którym nie jest sporządzana ocena oddziaływania na środowisko, dalej zastosowanie znajdują przepisy art. 31 § 1 – 5 k.p.a., jako przepisy ogólne, a to oznacza, że w tym zakresie postępowanie toczy się

¹⁹ Dz. U. Nr 213, poz. 1397.

według reguł ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego ze wszystkimi tego konsekwencjami (*argumentum a contrario*). Organizacja ekologiczna może zatem żądać dopuszczenia do postępowania w interesie strony, ażeby wesprzeć ją, albo też żeby przeciwstawić się jej żądaniom i interesom. Organ, mając na względzie art. 31 § 4 k.p.a. powinien rozważyć, czy w takim postępowaniu nie powinien zawiadomić organizacji społecznej, która mogłaby być zainteresowana udziałem w takim postępowaniu. Organizacja społeczna może też działać na rzecz jednej ze stron, wzmacniając jej pozycję w postępowaniu, a może również nie wiązać swoich czynności procesowych z interesami żadnej ze stron, mając na uwadze tylko zachowanie wymagań interesu społecznego²⁰. Inicjatywa procesowa organizacji ekologicznej może przybierać postać żądania dopuszczenia do udziału w nim, żądania dopuszczenia do postępowania już toczącego się w sprawie zawisłej przed organem administracyjnym w każdym trybie oraz ubiegania się o zgodę organu administracji na przedstawienie swojego poglądu w sprawie. Żądanie wszczęcia postępowania w sprawie innej osoby z uwagi na wnioskowy charakter postępowania należy jednak wykluczyć (art. 73 ust. 1 w/w ustawy).

Zastosowanie przepisów k.p.a. w miejsce ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie wyklucza jednak skorzystanie z możliwości zastosowania przepisu art. 44 ust. 2 i 3 w/w ustawy. Zgodnie z art. 44 ust. 2 tej ustawy organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji. Wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy wówczas na prawach strony. Analogiczna regulacja w art. 44 ust. 3 dotyczy możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na wydaną w toku postępowania środowiskowego decyzję. Brak zatem udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu środowiskowym, w którym nie przeprowadza się oceny oddziaływania na środowisko, wyklucza zastosowanie przepisów art. 44 ust. 2 i 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, co niewątpliwie ogranicza możliwość ich działania. W praktyce może to dotyczyć sytuacji, w których organ w sposób błędny zakwalifikuje dane przedsięwzięcie jako nie wymagające sporządzenia

²⁰ J. Borkowski, op. cit. s. 258.

oceny oddziaływania na środowisko, wbrew przesłankom z art. 63 ust. 1 w/w ustawy i przeprowadzi postępowanie bez udziału społeczeństwa. W takiej jednak sytuacji możliwy będzie jedynie wniosek do organu nadrzędnego o wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wydanej decyzji środowiskowej lub podobny wniosek skierowany do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w trybie przepisu art. 76 w/w ustawy.

Przesłankami skorzystania z inicjatywy procesowej po stronie organizacji społecznej, które muszą wystąpić łącznie, są: 1) statutowy cel jej działalności oraz 2) względy interesu społecznego, dotyczącego *stricte* ochrony środowiska. Należy wskazać, że elementem legitymującym organizację społeczną do wystąpienia z inicjatywą z art. 31 k.p.a. jest zgodność tej inicjatywy z interesem społecznym. M. Wyrzykowski wskazywał, że nie ma trwałej definicji interesu społecznego, a jedynie podlegający ciągłym zmianom w określonym czasie konglomerat różnorodnych wartości określonego społeczeństwa²¹. NSA w wyroku z 24 czerwca 2009 r. zajął stanowisko, że nie można interesu społecznego utożsamiać z interesem ogólnonarodowym, regionalnym czy interesem określonych zbiorowości o znacznym zasięgu terytorialnym. W związku z powyższym, posługując się pewnym uproszczeniem, można przyjąć, że pojęcie „interesu społecznego” będzie korelowało z pojęciami „interesu państwowego” czy też „interesu publicznego” i tym samym będzie odnosiło się nie tyle do interesów samej organizacji, lecz do interesów znacznie szerszych, identyfikowanych w postępowaniu środowiskowym w zgodzie z pojęciami „ochrony środowiska” i „zrównoważonego rozwoju”. Zgodnie z poglądem W. Dawidowicza „interesu organizacji społecznej, ze względu na który żąda ona udziału w postępowaniu jakkolwiek nie byłby on doniosły, nie można stawiać ponad interesami stron”²². Stwierdzenie tego, czy spełniony jest wymóg zachowania względów interesu społecznego, należy już do obowiązku organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie, co znalazło swój wyraz w wyroku WSA w Warszawie z dnia 10 września 2008 r., w którym to zostało podniesione, że: „Nawet wtedy, gdy udział organizacji społecznej w postępowaniu jest uzasadniony jej celami statutowymi, organ administracji publicznej może uznać żądanie organizacji społecznej za niezasadne, właśnie ze względu na interes społeczny”²³. Dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu i rozważanie jej argumentów nie oznacza bowiem prawnego

²¹ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 342.

²² W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 32.

²³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 września 2008 r., VII SA/Wa 849/08, LEX nr 521316.

obowiązku uwzględnienia przez organ i zachowania się zgodnego z oczekiwaniem strony społecznej. Jest ona tylko jednym z uczestników postępowania, którego dopuszczenie wynika z art. 31 § 1 k.p.a., ale sam udział nie jest ograniczony tym przesłankami, ani też nie jest uprzywilejowany z ich powodu²⁴. Postępowanie administracyjne oparte jest bowiem na regule nadrzędności organu nad stronami i prymatu interesu publicznego nad interesem prywatnym.

Organizacja społeczna może również, z mocy art. 31 § 5 k.p.a., za zgodą organu administracji publicznej, przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego. Pogląd taki powinien być przedmiotem oceny ze strony organu na równi z innymi dowodami zebranymi w sprawie, choć dopiero po uznaniu dopuszczalności jego zgłoszenia przez organ. Skorzystanie przez organizację społeczną z uprawnienia przewidzianego w przepisie art. 31 § 5 k.p.a. może mieć miejsce zarówno wtedy, gdy organizacja ta w ogóle nie występowała o uzyskanie statusu podmiotu na prawach strony, jak również wtedy, gdy organ wydał w tym przedmiocie w stosunku do niej ostateczne postanowienie odmowne²⁵. Uprawnienie to w pełni koresponduje z przepisem art. 29 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, umożliwiającemu każdemu podmiotowi na wypowiedzenie się co do postępowania środowiskowego toczącego się przed organem administracji.

Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu środowiskowym toczącym się z udziałem społeczeństwa wiąże się też z ograniczeniami wynikającymi ze ściśle formalnego charakteru jej legitymacji, i to bez względu to, czy bierze ona w nim udział na podstawie

²⁴ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 127. Na uwagę zasługuje wyrok NSA z 18 listopada 2008 r., II OSK 1388/07, LEX nr 526062, w którym stwierdzono, że nie można uznać, że wygasło uprawnienie organizacji społecznej z art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. do domagania się dopuszczenia do udziału w postępowaniu, gdy wniosek został złożony w toku postępowania, a wnioskodawca nie miał procesowego wpływu na prawomocne rozstrzygnięcie jego wniosku przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie w sprawie i decyzji tej nie mógł zaskarżyć przed prawomocnym rozstrzygnięciem wniosku, a uznanie wniosku za bezprzedmiotowy uniemożliwia organizacji społecznej – z tego tylko powodu – skuteczne podejmowanie jakichkolwiek czynności procesowych zmierzających do zweryfikowania decyzji. Nie można zatem mówić o niezasadności z powodu bezprzedmiotowości wniosku organizacji społecznej, złożonego w toku postępowania o dopuszczenie go do udziału w postępowaniu. J. Borkowski twierdzi, że w sytuacji, gdy organizacja społeczna zostaje dopuszczona do udziału w postępowaniu przed organem odwoławczym, będzie pozbawiona prawa zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego, gdyż zgodnie z art. 52 § 1 p.s.a., nie wyczerpuje w ten sposób środków odwoławczych. Stanowisko takie zostało zaakceptowane w doktrynie. Brak udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, regulowanym przepisami k.p.a., może, zgodnie z postanowieniem WSA w Łodzi 14 października 2008 r., II SA/Łd 144/09, niepublikowanym, skutkować w postępowaniu sądowym w sprawie ze skargi na decyzję administracyjną, zgłoszeniem swojego udziału w sprawie innej osoby i uzyskaniem statusu uczestnika na prawach strony (art. 33 § 2 p.s.a.), jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności i gdy przemawia za tym interes społeczny, tak jak stanowi przepis art. 31 § 1 k.p.a.

²⁵ J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 209-210. Art. 142 K.p.a. stanowi, że postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji.

przepisu art. 44 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, czy też na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. Katalog czynności, jakich może dokonać organizacja społeczna dopuszczona do postępowania na prawach strony, ograniczony jest bowiem funkcjonowaniem w postępowaniu administracyjnym zasady dyspozycyjności oraz sferą praw osobistych strony, o których może decydować tylko ona sama. W związku z tym wśród uprawnień, z których nie będzie mogła skorzystać organizacja społeczna, wymienić można domaganie się zawieszenia postępowania na podstawie art. 98 § 1 k.p.a. oraz umorzenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 105 § 2 k.p.a., zawarcie ugody – art. 114 k.p.a. i żądanie wznowienia postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Organizacja taka nie może składać oświadczeń odnośnie do nabywania czy zrzekania się uprawnień, a także jej czynności nie prowadzą do przerwania biegu przedawnienia terminów (przewidzianych prawem materialnym) ubiegania się o określone uprawnienia. Do katalogu uprawnień procesowych, wyłączonych dla organizacji społecznych, G. Łaszczyca dolicza jeszcze prawo cofnięcia odwołania wniesionego przez stronę postępowania oraz wyrażenie zgody na kontynuowanie wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego na podstawie art. 61 § 2 k.p.a.²⁶.

Podsumowanie

Organizacje ekologiczne są dzisiaj ważnym uczestnikiem postępowań administracyjnych dotyczących wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Duża ilość tych organizacji i ich aktywność w ramach takich postępowań jest znacząca i wpływa na bieżącą praktykę organów administracji. Ta aktywność ujęta dzisiaj jest w przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, które nie są jednak przykładem implementacji, która w pełni oddaje istotę regulacji wspólnotowej, tj. dyrektywy 2003/35/WE oraz Konwencji z Aarhus. Jest paradoksem, na który zwrócili uwagę M. Pchałek i M. Behnke²⁷, że problematykę udziału organizacji społecznych w postępowaniu najtrafniej regulował do tej pory przepis art. 100 ust. 2-5 nieobowiązującej już ustawy z dnia 21 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska²⁸. Autorzy ci wskazali, że „(...) ustawodawca, przyjmując opisany model, oparł

²⁶ J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 211.

²⁷ M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009, Rozdział V.

²⁸ Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm., w brzmieniu nadanym ustawą z 29.8.1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 133, poz. 885). „2. Organy

go na fundamentalnym założeniu aksjologicznym, iż udział organizacji społecznej w postępowaniu środowiskowym zawsze leży w interesie społecznym, w związku z czym ustawa powinna urzeczywistnienie tego udziału zapewniać poprzez efektywne gwarancje procesowe”. Założenia takiego nie spełniają niestety obecnie obowiązujące przepisy k.p.a. i przepisy ustaw regulujących szczególne postępowania administracyjne. Ustawodawca stara się ograniczać udział organizacji społecznych, traktując ich udział w postępowaniu administracyjnym jako „zło konieczne”, nie zauważając przy tym, że legalność i skuteczność działania administracji publicznej zależy także od zagwarantowania prawidłowego działania mechanizmów kontroli społecznej. W konsekwencji, ograniczanie możliwości publicznego artykułowania swoich racji przez społeczności lokalne i organizacje społeczne w ramach normalnych procedur administracyjnych powoduje, że znacząco wzrasta konfliktowość społeczna przy każdej inwestycji już na etapie postępowania środowiskowego, co w oczywisty sposób wydłuża wszelkie postępowania.

Nie można nie zauważyć, że udział organizacji ekologicznych w szeroko rozumianym procesie inwestycyjno-budowlanym może być widziany na dwa całkowicie odmienne sposoby, tj. przez pryzmat interesów społecznych czy publicznych, gdzie samoorganizujące się społeczeństwo aktywnie uczestniczy w kształtowaniu polityki środowiskowej, przestrzennej, czy inwestycyjnej na każdym etapie decyzyjnym oraz przez pryzmat interesów inwestora, gdzie działania są podporządkowane harmonogramowi zawartemu w biznesplanie całego przedsięwzięcia. Te dwa kierunki widzenia są z oczywistych względów sprzeczne ze sobą i dobrze skonstruowany system prawny powinien je umieć godzić z korzyścią dla ogółu społeczeństwa, bez wyraźnego preferowania którejkolwiek ze stron, ale z zapewnieniem realnej partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych. Całkowita bowiem dominacja jednej czy drugiej perspektywy będzie wpływać negatywnie na efektywność procesów inwestycyjnych.

administracji publicznej, decydujące o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz o pozwoleniu na budowę, przed wydaniem decyzji dotyczącej inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi lub inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska, informują o przygotowywanych przedsięwzięciach jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego oraz organizacje społeczne właściwe ze względu na przedmiot i teren działania; jednostki te i organizacje w terminie nie dłuższym niż 30 dni mogą zgłosić wnioski i zastrzeżenia. (...) 4. Organizacjom społecznym zainteresowanym ochroną środowiska ze względu na przedmiot i teren swojego działania, a także jednostkom pomocniczym samorządu terytorialnego w zakresie ich właściwości miejscowej przysługuje prawo uczestnictwa na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z ochroną środowiska. 5. Organy zobowiązane do powiadamiania organizacji społecznych w sprawach, o których mowa w ust. 2, prowadzą listę organizacji społecznych, które, powołując się na przedmiot i teren swego działania, zgłaszają danemu organowi chęć otrzymywania takich powiadomień.”