

Michał Bursztynowicz

Udział organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę

Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis 4/1, 303-317

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Michał Bursztynowicz
Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu

Udział organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę

The participation of social organizations in the building permit proceedings

Streszczenie

W niniejszym artykule analizie poddano kwestie związane z udziałem organizacji społecznych w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Co do zasady bowiem, zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, organizacje społeczne nie mogą brać udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie jednak z art. 28 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane, w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę mogą brać udział organizacje ekologiczne, o ile jednak postępowanie to będzie postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa.

Słowa kluczowe

organizacja społeczna, organizacja ekologiczna, pozwolenie na budowę, środowisko, udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę

Abstract

Under art. 28 paragraph 3 of the Construction Law a social organization cannot take part in the building permit proceedings. Art. 28 paragraph 4 of the Construction Law introduces the exception to this rule, allowing ecological organizations to take part in the proceedings if they require the participation of the community under the act on access to information on the environment and its protection, the community's participation in the protection of the environment and on environmental impact assessments. The article presents the situations in which a social organization can take part in the building permit proceedings.

Keywords

social organization, ecological organization, building permit, environment, participation in the building permit proceedings

1. Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym

Zgodnie z art. 31 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ (dalej: k.p.a.), organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w po-

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.

stępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Jak stanowi art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., przez pojęcie organizacji społecznej należy rozumieć organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Mimo powyższego wyliczenia brak jest jednak legalnej definicji pojęcia „organizacja społeczna”, co na przestrzeni lat doprowadziło do ustalenia zarówno przez doktrynę prawa administracyjnego, jak też orzecznictwo sądowoadministracyjne, szerokiego zakresu tego pojęcia. Wyrazem tych ustaleń jest niejako uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: NSA) z dnia 12 grudnia 2005 r.², w której wskazano minimalny zespół cech charakteryzujących organizację społeczną: jest to organizacja obejmująca wyodrębniony zespół osób, oparta na dobrowolności przynależności do niej; do organizacji tej odnosi się właściwy zespół przepisów określających strukturę, zakres praw i obowiązków, stanowiący o jej organizacyjnej odrębności i samodzielności; działalność i cele organizacji określone są przede wszystkim statutem i muszą pozostawać w zgodzie z celami państwa; organy tej organizacji pochodzą z wyboru tych, którzy tę organizację tworzą; organizacja pozostaje pod kontrolą lub nadzorem organów władzy publicznej³.

Podkreślić należy, że przepis art. 31 § 1 k.p.a. odnosi się tylko do takich sytuacji, gdy sprawa dotyczy lub może dotyczyć innego, niż organizacja społeczna, podmiotu. Przepis ten, co zrozumiale, nie ma bowiem zastosowania, gdy organizacja społeczna jest stroną danego postępowania administracyjnego, a więc gdy postępowanie to dotyczy jej interesu prawnego lub obowiązku (por. art. 28 k.p.a. – stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek)⁴.

Użyte przez ustawodawcę określenie „cel statutowy” należy rozumieć w tym sensie, „że sprawa dotyczy zasadniczych kierunków działalności danej organizacji, zapisanych w statucie lub w innym, spełniającym podobną do statutu funkcję, akcie regulującym wewnętrzny ustrój danej organizacji społecznej”⁵. Statutowy cel organizacji

² II OPS 4/05, LEX nr 167966.

³ Jak zauważono, za organizację społeczną uważa się również stowarzyszenie zwykłe – niepodlegające wpisowi do rejestru (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Warszawie z dnia 22 września 2005 r., IV SA/Wa 736/04, LEX nr 192898). W pojęciu organizacji społecznej nie mieści się jednak samorząd terytorialny, jako organizacja samorządowa (por. np. wyroki: NSA z dnia 29 kwietnia 2003 r., IV SA 2841/01, LEX nr 100090 i Sądu Najwyższego (dalej: SN) z dnia 20 września 2002 r., III RN 144/01, LEX nr 79038 oraz J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 33).

⁴ Wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2001 r., I SA 2460/00, LEX nr 54742, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 213 oraz A. Wrzesińska-Nowacka, [w:] red. L. Klat-Wertelecka, A. Mudrecki, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2012, s. 140.

⁵ Wyroki WSA: w Warszawie z dnia 22 września 2005 r., IV SA/Wa 736/04, LEX nr 192898, z dnia 2 października 2006 r., IV SA/Wa 911/06, LEX nr 283527 i z dnia 19 grudnia 2006 r., IV SA/Wa 1955/06, LEX nr 348245 oraz we Wrocławiu z dnia 11 października 2007 r., II SA/Wr 266/07, LEX nr 394797.

społecznej musi być jednak interpretowany ścieśniająco „zważywszy, iż udział organizacji społecznej w postępowaniu na prawach strony stanowi wyjątek od zasady, iż mogą w nim uczestniczyć wyłącznie podmioty mające w tym interes prawny, a przyznanie uprawnień strony dodatkowemu podmiotowi ma istotny wpływ na zakres praw i obowiązków faktycznych stron postępowania”⁶. Jeżeli zatem przedmiot postępowania administracyjnego wkracza w zakres działania organizacji społecznej (jej cel statutowy jest merytorycznie powiązany, w sensie prawnym, a nie tylko faktycznym, z przedmiotem postępowania), to będzie ona mogła wystąpić z inicjatywą procesową⁷.

Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym powinien być też uzasadniony potrzebą ochrony interesu społecznego. Przesłanka ta wskazuje zatem niejako na *ratio legis* instytucji udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym – realizowana w interesie publicznym, społeczna kontrola nad danym postępowaniem, by jak najlepsze było wypełnianie przez to postępowanie jego istotnych funkcji⁸. Indywidualnej oceny pojęcia „interesu społecznego” należy dokonywać każdorazowo, ponieważ kryterium to jest niedookreślone, a jego treść zmienia się w czasie w zależności od wartości uznawanych w społeczeństwie⁹. Ze względu na powyższe poddano zresztą pod rozagę możliwość przyjęcia przesłanki legalności działania organizacji społecznej jako swoistego domniemania jej działania w interesie społecznym¹⁰. Co więcej, „za udziałem organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym interes społeczny przemawiał będzie tylko wtedy, gdy będzie ona dysponowała wiedzą merytoryczną w kwestiach objętych swoimi celami statutowymi, ale i rozeznaniem w sprawie,

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2006 r., IV SA/Wa 1399/05, LEX nr 204948. Podobnie wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2008 r., IV SA/Wa 740/08, LEX nr 516100. Jeden autor stwierdził jednak odmiennie – cel statutowy organizacji społecznej należy rozumieć szeroko (tak: R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 225).

⁷ Wyroki WSA w Warszawie: z dnia 2 października 2006 r., IV SA/Wa 911/06 i z dnia 2 marca 2007 r., VII SA/Wa 2275/06, LEX nr 334831, wyrok NSA z dnia 8 maja 2008 r., I OSK 743/07, LEX nr 421 oraz J. Borkowski, *op. cit.*, s. 214.

⁸ Jak zauważono, „«interes społeczny» jest nakazem poszukiwania «złotego środka» między dwiema konkurującymi zasadami naczelnymi postępowania administracyjnego: prawdy materialnej i szybkości (ekonomii) postępowania administracyjnego. Dopuszczenie do postępowania administracyjnego organizacji społecznej, której statutowe cele są zbieżne z celami (przedmiotem) konkretnego postępowania administracyjnego można postrzegać jako zwiększenie prawdopodobieństwa lepszego wyjaśnienia okoliczności faktycznych kluczowych dla sprawy. Udział organizacji może zmniejszyć ujemne konsekwencje inkwizycyjności postępowania administracyjnego poprzez wprowadzenia *quasi*-kontrydiktoryjności czyli sporu między wnioskodawcą żądającym od organu administracyjnego decyzji – z jednej strony oraz organizacją społeczną, będącą rzecznikiem interesu społecznego – z drugiej strony” (tak: wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2009 r., II OSK 1038/08, LEX nr 563531).

⁹ Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2012 r., II OSK 614/11, LEX nr 1252126 oraz M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 209.

¹⁰ K. Wąsowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2013, s. 190.

w której ma zamiar uczestniczyć¹¹. Ponadto ocenić również trzeba, jaki interes społeczny dana organizacja reprezentuje i czy nie jest on już należycie chroniony poprzez udział w danym postępowaniu innych organizacji społecznych.

Zgodnie z art. 31 § 1 i 5 k.p.a., inicjatywa procesowa organizacji społecznej w sprawie dotyczącej innej osoby może przybrać jedną z czterech postaci: żądania wszczęcia postępowania, żądania wszczęcia postępowania i dopuszczenia do niego organizacji, żądania dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu, ubiegania się o zgodę organu administracji publicznej na przedstawienie mu poglądu w sprawie.

Aby organizacja społeczna mogła zainicjować postępowanie administracyjne lub uczestniczyć w już prowadzonym postępowaniu, musi zatem spełniać łącznie dwie wyżej wskazane przesłanki (uzasadnienie celami statutowymi i interesem społecznym), których związek powinna wykazać¹². Ostatecznej oceny w tym zakresie dokonuje jednak właściwy organ zobowiązany wcześniej do kontroli, czy żądanie zostało złożone w imieniu organizacji społecznej przez należycie umocowany organ tej organizacji¹³. Umocowanie to powinno zaś być wykazane poprzez dołączenie odpisu lub wyciągu z właściwego rejestru lub ewidencji, ewentualnie poprzez dołączenie odpisu uchwały podjętej przez jednostkę, dla której rejestr lub ewidencja nie są prowadzone¹⁴. W razie stwierdzenia braków formalnych podania właściwy organ powinien wezwać organizację społeczną do ich uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 k.p.a.¹⁵. Zauważyć należy, że żądanie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w sprawie już zawisłej przed organem administracji publicznej może być wniesione w toku postępowania prowadzonego zarówno w trybie zwykłym, jak i w trybie nadzwyczajnym, przed organem pierwszej i drugiej instancji¹⁶.

Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu¹⁷ lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu¹⁸. Tylko na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2010 r., IV SA/Wa 1925/10, LEX nr 758916. Jak zauważono, organizacja powinna wykazać, jakie posiada „kwalifikacje” do występowania w danej konkretnej sprawie (tak: wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2012 r., II OSK 2161/10, LEX nr 1109379).

¹² Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2012 r., II OSK 122/11, LEX nr 1251768; R. Kędziora, *op. cit.*, s. 225 oraz A. Wrzeńska-Nowacka, *op. cit.*, s. 143.

¹³ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 214; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 146 oraz A. Wrzeńska-Nowacka, *op. cit.*, s. 143.

¹⁴ Wyroki WSA: w Warszawie z dnia 19 grudnia 2006 r., IV SA/Wa 1955/06 oraz we Wrocławiu z dnia 11 października 2007 r., II SA/Wr 266/07.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 20 września 2006 r., II OSK 1117/05, LEX nr 238489.

¹⁶ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 216 oraz R. Kędziora, *op. cit.*, s. 232 i n.

¹⁷ Jak zauważono, w przypadku, gdy postępowanie może być wszczęte wyłącznie na wniosek strony, to żądanie organizacji społecznej w sprawie jego wszczęcia powinno być załatwione odmownie, z zastrzeżeniem art. 61 § 2 k.p.a. (tak: J. Borkowski, *op. cit.*, s. 215).

¹⁸ Co ważne, uprzednie dopuszczenie do postępowania organizacji społecznej reprezentującej określony interes społeczny nie stoi na przeszkodzie dopuszczeniu do tego postępowania innej organizacji społecznej

nia lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie (art. 31 § 2 k.p.a.), a zatem powinno ono zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz być doręczone na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 124 § 2 i art. 125 § 1 k.p.a.). Po wyczerpaniu środka w postaci zażalenia, na rozstrzygnięcie organu drugiej instancji, przysługuje skarga do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego¹⁹.

W sytuacji gdy właściwy organ zignorował wniesione przez organizację społeczną żądanie, organizacja ta może skorzystać z uprawnień przewidzianych w art. 37 § 1 k.p.a. W tym miejscu warto również zauważyć, że w sytuacji złożenia przez organizację społeczną wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a., uprawnienie tej organizacji nie wygasa wskutek wydania decyzji kończącej postępowanie nawet wówczas, gdy decyzja ta stała się ostateczna. Wniosek ten nadal podlega merytorycznemu rozpatrzeniu, a w razie pozytywnego jego załatwienia decyzja ta traci cechę ostateczności i podlega doręczeniu tej organizacji²⁰.

Zgodnie z art. 31 § 3 k.p.a., organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu dotyczącym innej osoby na prawach strony. Oznacza to, że organizacja społeczna korzysta w danym postępowaniu administracyjnym z wszelkich uprawnień procesowych przysługujących stronie, z tym, że nie ma w nim ani interesu prawnego, ani obowiązku, a więc nie będzie jedynie adresatem decyzji (decyzja kierowana jest do niej do wiadomości)²¹. Podkreślić jednak należy, że organizacja społeczna może korzystać z praw strony dopiero od chwili wydania postanowienia o dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu²². Co więcej, „dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu i rozważenie jej argumentów nie oznacza obowiązku uwzględnienia przez organ zgło-

reprezentującej przeciwstawny interes społeczny (wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r., IV SA/Wa 741/06, LEX nr 338317). Ponadto, „jeśli organ administracji powiadomił organizację społeczną o wszczęciu postępowania dotyczącego innej osoby, uznając, że organizacja ta może być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe i gdy przemawia za tym interes społeczny, to organ ten nie może odmówić dopuszczenia tej organizacji do postępowania na prawach strony – w przypadku złożenia stosownego wniosku przez tę organizację” (P. Przybysz, *op. cit.*, s. 147 i n.).

¹⁹ Przepis art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.).

²⁰ Wyroki NSA: z dnia 12 czerwca 2007 r., II GSK 20/07, LEX nr 338613 i z dnia 25 października 2013 r., II OSK 1217/12, LEX nr 1455418.

²¹ Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 29 maja 2000 r., FPS 1/00, LEX nr 41234; J. Borkowski, *op. cit.*, s. 213 i 217; R. Kędziora, *op. cit.*, s. 231; K. Wąsowski, *op. cit.*, s. 189 oraz A. Wrzesińska-Nowacka, *op. cit.*, s. 147.

²² Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2005 r., OSK 1755/04, LEX nr 160277; J. Borkowski, *op. cit.*, s. 216; R. Kędziora, *op. cit.*, s. 229 i n.; P. Przybysz, *op. cit.*, s. 147 oraz A. Wrzesińska-Nowacka, *op. cit.*, s. 145. Jak zresztą zauważono, z brzmienia art. 31 k.p.a. nie da się wywieść uprawnienia organizacji społecznej do żądania weryfikacji decyzji w toku instancji, jeśli uprzednio organizacja ta nie została dopuszczona do udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji (tak: wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1998 r., IV SA 1180/96, LEX nr 45162). W związku z powyższym, organizacja społeczna będzie mogła wnieść odwołanie od decyzji tylko wtedy, gdy została wcześniej (przed wydaniem tej decyzji) dopuszczona do udziału w postępowaniu. Nie wyklucza to jednak możliwości przystąpienia przez organizację społeczną

szonych wniosków i wydania zgodnej z nimi decyzji²³. Wreszcie, jak zauważono, „statusu organizacji społecznej występującej w postępowaniu na prawach strony nie może uzyskać podmiot pozbawiony zdolności prawnej”²⁴.

Zgodnie z art. 31 § 5 k.p.a., organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, może za zgodą organu administracji publicznej przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego. Zauważono, że zgoda organu na przedstawienie poglądu przez organizację społeczną powinna mieć formę postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie²⁵. Co ważne, przedstawienie organowi przez organizację społeczną swojego poglądu w sprawie nie pozbawia tej organizacji uprawnienia do późniejszego wystąpienia z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu w tej sprawie na prawach strony²⁶.

2. Udział organizacji społecznej w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę

Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁷ (dalej: pr. bud.), przepisu art. 31 k.p.a. nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Powyższe brzmienie art. 28 ust. 3 pr. bud. otrzymał na podstawie art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw²⁸, który wszedł w życie w dniu 11 lipca 2003 r. (zgodnie z art. 9 powołanej ustawy). Równocześnie przedmiotową ustawą w ust. 2 art. 28 pr. bud. wskazano, że stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

W świetle powyższego można przyjąć, że ustawodawca, zmieniając dotychczasowe brzmienie art. 28 pr. bud., zdecydował jednocześnie o wyłączeniu zasad ogólnych k.p.a. w zakresie ustalania stron postępowania (art. 28 ust. 2 pr. bud. stanowi bowiem *lex specialis* w stosunku do art. 28 k.p.a.), jak i o wyłączeniu możliwości udziału organizacji społecznych w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę.

Jak zauważono, wprowadzenie art. 28 ust. 3 pr. bud. było podyktowane praktyką nadużywania przez organizacje społeczne ich uprawnień, co prowadziło do zjawisk pa-

do postępowania odwoławczego, o czym rozstrzyga już jednak organ odwoławczy (wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2007 r., IV SA/Wa 324/07, LEX nr 338303).

²³ Wyrok NSA z dnia 14 marca 1988 r., IV SA 1139/87, LEX nr 9994.

²⁴ R. Kędziora, *op. cit.*, s. 221.

²⁵ Tak: J. Borkowski, *op. cit.*, s. 217 oraz R. Kędziora, *op. cit.*, s. 235.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 9 marca 1988 r., IV SAB 30/87, LEX nr 10743.

²⁷ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.

²⁸ Dz. U. Nr 80, poz. 718, z późn. zm.

tologicznych – szantażowania inwestora, utrudniania uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę czy wręcz paraliżowania procesu inwestycyjnego²⁹. W związku z powyższym, organizacje społeczne od dnia 11 lipca 2003 r. nie mogły w sprawach dotyczących uzyskania pozwolenia na budowę korzystać z inicjatyw procesowych, o których mowa w art. 31 § 1 i 5 k.p.a.³⁰

Z dniem 15 listopada 2008 r. – dniem wejścia w życie 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 środowisko³¹ (dalej: u.u.i.ś.o.) – dokonano jednak nowelizacji art. 28 pr. bud., dodając ust. 4³². Zgodnie z art. 28 ust. 4 pr. bud., przepisów ust. 2 i 3 nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami u.u.i.ś.o. W tym przypadku stosuje się przepisy art. 44 ustawy, o której mowa w zdaniu pierwszym.

Powyższa zmiana, jak wynika z uzasadnienia u.u.i.ś.o.³³, stanowiła transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE³⁴ oraz wynikała z konieczności wdrożenia postanowień Konwencji z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska³⁵, a także szeregu innych dyrektyw.

²⁹ Tak: J. Dessoulavy-Słiwiński, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 351 oraz D. Krekora-Zajac, M. Zajac, *Legitymacja do udziału w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych i rozbiórkę obiektu budowlanego*, „Palestra” 2011, nr 11-12, s. 282. Jak stwierdził jednak jeden z autorów, „mamy w tym przypadku do czynienia z bardzo radykalną reakcją ustawodawcy, który najpierw dopuścił do sytuacji umożliwiającej nadużycia ze strony organizacji społecznych, nie wyznaczając prawie w ogóle granic dla ich udziału w tego typu postępowaniach, a następnie udział ten wykluczył. Poza nagannymi sytuacjami nadużyć ze strony organizacji społecznych wydaje się, że ich udział w niektórych postępowaniach przyczyniał się do brania pod uwagę także interesów szerszej pojętej lokalnej społeczności. Ma to szczególne znaczenie wobec niepokojącego braku planów zagospodarowania przestrzennego na terenie większości aglomeracji, co powoduje bardzo duży margines swobody administracyjnej przy wydawaniu decyzji, niestety często nieuwzględniającej szerszego społecznego kontekstu i interesu ogółu” (tak: G. Kuźma, [w:] D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości*, Warszawa 2014, s. 54).

³⁰ A. Ostrowska, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 285.

³¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1235, z późn. zm.

³² Przepis art. 140 pkt 2 oraz art. 174 u.u.i.ś.o.

³³ Druk sejmowy nr 768 z dnia 17 lipca 2008 r., *Rządowy projekt ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, s. 6 i n. uzasadnienia, <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp 29.10.2014].

³⁴ Dz. Urz. UE L z 2003 r. Nr 156.

³⁵ Dz. Urz. UE L z 2005 r. Nr 124.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.u.i.ś.o., organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony. Zgodnie z art. 44 ust. 2 u.u.i.ś.o., 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 na prawach strony. Zgodnie wreszcie z art. 44 ust. 4 u.u.i.ś.o., na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej służy zażalenie.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 10 u.u.i.ś.o. oraz art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³⁶ (dalej: p.o.ś.), pod pojęciem organizacji ekologicznej rozumie się organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Wskazać też trzeba, że pojęcie „ochrona środowiska” ma obecnie bez wątpienia bardzo szeroki zakres przedmiotowy, obejmujący zarówno sprawy bezpośrednio dotyczące ochrony środowiska, jak i te, które są tylko z tą ochroną związane. Co ważne, określenie „środowisko” ma szersze znaczenie pojęciowe niż „przyroda”, skoro według definicji z art. 3 pkt 13 p.o.ś., środowisko obejmuje też elementy przyrodnicze przekształcone przez człowieka i to mimo że w pojęciu przyrody mieszczą się również twory przyrody nieożywionej. W związku zatem z szerokim ujęciem ochrony środowiska również liczba spraw mieszczących się w tej kategorii jest znaczna, a więc także udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym może być bardzo szeroki³⁷.

Mając na względzie powyższe przepisy, należy stwierdzić, że zasadą postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę jest niemożność udziału w nim organizacji społecznych. Ustawodawca dopuścił jednak wyjątek, jakim jest udział w takim postępowaniu, w określonych przypadkach, organizacji ekologicznych³⁸. Organizacje ekologiczne, powołując się na swoje cele statutowe (ustawodawca zrezygnował tu z wykaza-

³⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, z późn. zm.

³⁷ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 grudnia 2013 r., II SA/Ke 920/13, LEX nr 1426855. W wyroku tym wskazano również, że ponieważ nie może być wątpliwości, że za organizacje ekologiczne w rozumieniu art. 44 ust. 1 u.u.i.ś.o. nie mogą być uważane wyłącznie te organizacje, których celem statutowym jest ochrona wszystkich elementów środowiska, ale również takie, które stawiają sobie za cel chronienie tylko niektórych z tych elementów, nie może być wątpliwości, że organizacja, której celem jest sama tylko ochrona przyrody, również musi być uznana za organizację ekologiczną, która może zgłosić chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.

³⁸ A. Kosicki, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 199.

nia przez organizację ekologiczną interesu społecznego³⁹), mogą bowiem w każdym czasie zgłosić chęć uczestniczenia w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, a więc w postępowaniu, w ramach którego przeprowadzona jest ocena oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia (art. 3 ust. 1 pkt 8 lit. c u.u.i.ś.o.)⁴⁰.

Uprawnienie organizacji ekologicznej do uczestniczenia w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę na prawach strony ma więc charakter następczy i jest uwarunkowane prowadzeniem postępowania wymagającego udziału społeczeństwa⁴¹. Ponadto należy zauważyć, że chęć uczestnictwa organizacji ekologicznej musi dotyczyć określonego postępowania wymagającego udziału społeczeństwa, a nie bliżej nieokreślonych spraw, które dopiero będą mogły być prowadzone⁴².

Analiza przepisów art. 88 ust. 1 i art. 90 ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś.o. pozwala na wnioskowanie, że w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę udział społeczeństwa jest wymagany wyłącznie w przypadku ponownego przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Powyższą ponowną ocenę przeprowadza się zaś w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę z kolei jedynie w trzech przypadkach. Po pierwsze, jeżeli konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w ramach postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, została stwierdzona przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 61 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś.o.). Po drugie, na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia, złożony do organu właściwego do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 88 ust. 1 w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 2 i art. 72 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś.o.). Po trzecie, jeżeli

³⁹ W tym miejscu warto podkreślić, że „w interesie publicznym pozostaje bowiem zarówno wspieranie sprawnej realizacji budownictwa wielorodzinnego jak i zapewnienie, we właściwym zakresie, ochrony środowiska, w tym standardów jego jakości. W pewnych przypadkach realizacja obu celów może pozostawać w sprzeczności” (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r., IV SA/Wa 741/06).

⁴⁰ Jak zauważono, organizacja społeczna, której celami statutowymi jest szeroko rozumiana ochrona środowiska lub przyrody, jak również działania proekologiczne, i która zgłasza swój udział w postępowaniu dotyczącym orzeczeń wydawanych nie na podstawie przepisów u.u.i.ś.o., wykazując, że za jej udziałem w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. przemawia interes społeczny, ma obowiązek przedstawić szczególną argumentację w tym zakresie i udział takiej organizacji społecznej w wyżej wymienionych postępowaniach powinien być rozważany w wyjątkowych przypadkach, ponieważ istnieje ustawa szczególna, która te kwestie rozwiązuje w sposób zapewniający odpowiedni udział społeczeństwa w procesie inwestycyjnym (tak wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2012 r., II OSK 122/11, LEX nr 1251768). Ponadto za słuszne wydaje się przyjęcie, by związek przedmiotu postępowania z celami statutowymi organizacji ekologicznej był również oceniany pod kątem miejsca prowadzenia działalności przez tę organizację w stosunku do miejsca realizacji inwestycji oraz zasięgu jej skutków (por. art. 33 ust. 1 p.o.ś., w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 listopada 2008 r.).

⁴¹ Wyroki NSA: z dnia 1 lutego 2012 r., II OSK 2580/11, LEX nr 1138184 i z dnia 10 października 2012 r., II OSK 1085/11, LEX nr 1234057 oraz P. Daniel, *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 4, s. 14 i 16.

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2004 r., IV SA 5223/2002, LEX nr 705474.

organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę stwierdzi, że we wniosku o wydanie tej decyzji zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 88 ust. 2 w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 2 i art. 72 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś.o.).

Ponadto podkreślić należy, że dokonując oceny, czy postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę wymaga udziału społeczeństwa, organ powinien uwzględnić całe zamierzenie inwestycyjne (jeżeli przykładowo jest ono etapowane), ponieważ dopiero taka całościowa analiza pozwoli na prawidłową ocenę charakteru przedsięwzięcia⁴³.

W związku z brzmieniem art. 44 ust. 1 u.u.i.ś.o., rodzi się pytanie, czy organizacje ekologiczne w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę mogą korzystać z innych, niż uczestniczenie w tym postępowaniu, instytucji procesowych. W związku z tym, że postępowanie w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę opiera się w pełni na zasadzie skargowości, bez wątpienia organizacja ekologiczna nie będzie uprawniona do żądania wszczęcia takiego postępowania⁴⁴.

Jeżeli chodzi o udział organizacji społecznych na prawach strony w postępowaniach nadzwyczajnych, jak wskazuje się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym⁴⁵, skoro w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę nie był wymagany udział społeczeństwa, to tym bardziej udział ten nie jest wymagany w postępowaniu nadzwyczajnym⁴⁶. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, którego przedmiotem jest decyzja o pozwoleniu na budowę (niezależnie od przedmiotu inwestycji), w żadnym wypadku nie jest postępowaniem, które wymaga udziału społeczeństwa, gdyż ogranicza się ono wyłącznie do zbadania istnienia wad materialnoprawnych w samej decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie dopuszcza się również nowych dowodów, w tym tych dotyczących ewentualnego udziału społeczeństwa. Dlatego też nawet wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji podyktowanego wnioskiem organizacji społecznej w trybie art. 31 § 2 k.p.a. nie powoduje, że na skutek wszczętego w tym zakresie postępowania organizacja ta uzyskuje przymiot strony (podmiotu na prawach strony)⁴⁷.

⁴³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lutego 2011 r., VII SA/Wa 1634/10, LEX nr 996567.

⁴⁴ Oczywiście wyjątkiem będzie sytuacja, gdy organizacja ekologiczna będzie inwestorem i wystąpi z wnioskiem o pozwolenie na budowę.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2011 r., II OSK 132/10, LEX nr 952951 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2012 r., VII SA/Wa 1562/11, LEX nr 1275721.

⁴⁶ Jeden z autorów zwrócił uwagę na to, że niemożność złożenia wniosku inicjującego tryb nadzwyczajny podważa rolę organizacji ekologicznej, która nie może skutecznie zakwestionować decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej bez uprzedniego przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (tak: P. Daniel, *op. cit.*, s. 25).

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 20 maja 2011 r., II OSK 908/10, LEX nr 1081948.

Negatywnie należy również odpowiedzieć na pytanie, czy organizacja ekologiczna jest uprawniona do przedstawiania organowi swojego poglądu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę⁴⁸.

W związku z powyższym należy stanąć na stanowisku, że konstrukcja art. 44 ust. 1 i 2 u.u.i.ś.o. w sposób enumeratywny wymienia uprawnienia przysługujące organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

3. Zakończenie

Udział organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę został przez ustawodawcę ograniczony tylko do organizacji ekologicznych, a więc organizacji społecznych, których statutowym celem jest szeroko pojęta ochrona środowiska. Co więcej, ustawodawca dodatkowo ograniczył możliwość udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę tylko do postępowań wymagających udziału społeczeństwa (w zasadzie do trzech przypadków).

Analiza przepisów dotyczących udziału organizacji społecznych w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę pozwala na stwierdzenie, że organizacje te mogą co do zasady jedynie uczestniczyć, pod wskazanymi wyżej warunkami, w tym postępowaniu, a ich żądanie wszczęcia, zwłaszcza postępowania nadzwyczajnego, którego przedmiotem będzie decyzja o pozwoleniu na budowę, w zdecydowanej większości spotka się z odmową właściwego organu. Organizacjom ekologicznym ustawodawca przyznał jednak szerokie uprawnienie w kwestii wniesienia odwołań od decyzji o pozwoleniu na budowę.

Biorąc pod uwagę sposób kształtowania się obecnych regulacji, należy zauważyć, że ustawodawca niejako dostrzegł, że organizacje społeczne często utrudniają czy wręcz paraliżują postępowanie zmierzające do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, w związku z czym zasadne jest chociaż częściowe ograniczenie ich uprawnień w takich postępowaniach, przy zapewnieniu jednak udziału społeczeństwa w odniesieniu do niektórych inwestycji, mogących mieć wpływ na środowisko.

Mimo że aktualne regulacje są nie do końca jasne i spójne, a także krytykowane, przykładowo ze względu na pozbawienie organizacji ekologicznych możliwości „dokonania weryfikacji, czy zatwierdzony projekt budowlany spełnia wymogi określone w ramach postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, o ile ta została dokonana przed wystąpieniem z wnioskiem o pozwolenie na budowę”, oraz że organizacje te nie mogą „również brać udziału w fazie realizacji przedsięwzię-

⁴⁸ P. Daniel, *op. cit.*, s. 22.

cia”⁴⁹, to przepisy regulujące udział organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę należy ocenić pozytywnie. Podkreślić bowiem należy, że często dochodzi do sytuacji, w której po stwierdzeniu przez właściwy organ braku przymiotu strony przez osobę fizyczną, podmiot ten korzysta z możliwości zainicjowania powstania organizacji ekologicznej, która będzie mogła zgłosić chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu (wymagającym udziału społeczeństwa). Natomiast, jak zauważono, udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym nie może służyć wyłącznie partykularnym interesom samej organizacji społecznej, jak również nie może prowadzić do naruszenia sfery prywatności stron postępowania poprzez nadmierne poszerzenie kręgu jego uczestników⁵⁰.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Daniel P., *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 4.
- Gliniecki A., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Klat-Wertelecka L., Mudrecki A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2012.
- Krekora-Zajac D., Zajac M., *Legitymacja do udziału w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych i rozbiórkę obiektu budowlanego*, „Palestra” 2011, nr 11–12.
- Niewiadomski Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Okolski D., *Prawo budowlane i nieruchomości*, Warszawa 2014.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rządowy projekt ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, druk sejmowy nr 768 z dnia 17 lipca 2008 r.
- Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

⁴⁹ P. Daniel, *op. cit.*, s. 19.

⁵⁰ Wyrok SN z dnia 10 listopada 2004 r., II CK 202/04, LEX nr 145123; wyrok NSA z dnia 16 lipca 2008 r., II OSK 843/07, LEX nr 501062; wyroki WSA: w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2010 r., II SA/Go 566/10, LEX nr 753077; w Lublinie z dnia 2 lipca 2013 r., III SA/Lu 343/13, LEX nr 1343486; J. Borkowski, *op. cit.*, s. 215 oraz R. Kędziora, *op. cit.*, s. 226 i 232.

Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2002 r., III RN 144/01, LEX nr 79038.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2004 r., II CK 202/04, LEX nr 145123.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 1988 r., IV SAB 30/87, LEX nr 10743.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 marca 1988 r., IV SA 1139/87, LEX nr 9994.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 czerwca 1998 r., IV SA 1180/96, LEX nr 45162.
- Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2000 r., FPS 1/00, LEX nr 41234.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 sierpnia 2001 r., I SA 2460/00, LEX nr 54742.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2003 r., IV SA 2841/01, LEX nr 100090.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2005 r., OSK 1755/04, LEX nr 160277.
- Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, LEX nr 167966.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 września 2006 r., II OSK 1117/05, LEX nr 238489.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2007 r., II GSK 20/07, LEX nr 338613.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lipca 2008 r., II OSK 843/07, LEX nr 501062.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 czerwca 2009 r., II OSK 1038/08, LEX nr 563531.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2011 r., II OSK 132/10, LEX nr 952951.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 maja 2011 r., II OSK 908/10, LEX nr 1081948.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 stycznia 2012 r., II OSK 2161/10, LEX nr 1109379
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lutego 2012 r., II OSK 2580/11, LEX nr 1138184.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2012 r., II OSK 122/11, LEX nr 1251768.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2012 r., II OSK 614/11, LEX nr 1252126.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., II OSK 1085/11, LEX nr 1234057.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 2013 r., II OSK 1217/12, LEX nr 1455418.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2004 r., IV SA 5223/2002, LEX nr 705474.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2005 r., IV SA/Wa 736/04, LEX nr 192898.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2006 r., IV SA/Wa 1399/05, LEX nr 204948.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 października 2006 r., IV SA/Wa 911/06, LEX nr 283527.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 grudnia 2006 r., IV SA/Wa 1955/06, LEX nr 348245.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 marca 2007 r., VII SA/Wa 2275/06, LEX nr 334831.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r., IV SA/Wa 741/06, LEX nr 338317.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 maja 2007 r., IV SA/Wa 324/07, LEX nr 338303.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 października 2007 r., II SA/Wr 266/07, LEX nr 394797.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 czerwca 2008 r., IV SA/Wa 740/08, LEX nr 516100.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2010 r., II SA/Go 566/10, LEX nr 753077.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2010 r., IV SA/Wa 1925/10, LEX nr 758916.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 lutego 2011 r., VII SA/Wa 1634/10, LEX nr 996567.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2012 r., VII SA/Wa 1562/11, LEX nr 1275721.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 2 lipca 2013 r., III SA/Lu 343/13, LEX nr 1343486.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 4 grudnia 2013 r., II SA/Ke 920/13, LEX nr 1426855.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.
- Konwencja z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz. Urz. UE L z 2005 r. Nr 124.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 80, poz. 718, z późn. zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, Dz. Urz. UE L z 2003 r. Nr 156.

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. z 2013 r., poz. 1235, z późn. zm.