

Wojciech Federczyk

Organizacja ekologiczna jako uczestnik postępowania administracyjnego w zakresie ochrony środowiska

Kwartalnik Prawa Publicznego 8/3/4, 71-81

2008

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

Wojciech Federczyk*

ORGANIZACJA EKOLOGICZNA JAKO UCZESTNIK POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA

W literaturze prawniczej zagadnienie udziału w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznych jest szczegółowo opisane¹. Również kwestia udziału w postępowaniu organizacji ekologicznych była już przedstawiana w piśmiennictwie². Dlatego korzystając z dorobku doktryny postępowania administracyjnego i prawa ochrony środowiska chciałbym zasygnalizować kilka kluczowych problemów związanych z przedstawionym w tytule zagadnieniem, w szczególności wynikających z praktyki stosowania ustawy z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska³ (dalej: P.o.ś.) i kolejnych nowelizacji tej ustawy. Obecnie obowiązująca ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴ (dalej: u.o.u.s.) stanowi bowiem w znacznym zakresie powtórzenie poprzednich regulacji.

* Mgr Wojciech Federczyk – Asystent w Katedrze Nauki Administracji i Ochrony Środowiska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

¹ Por.: M. Flasiński, *Organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, „Nowe Prawo” 1987, nr 10; B. Jaworska-Dębska, *Znaczenie udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym na prawach strony*, „Acta UŁ Folia Iuridica” 1983, nr 14.

² K. Gruszecki, *Udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym w sprawach ochrony środowiska*, PiP 2002, z. 2; M. Micińska, *Pozycja prawna organizacji społecznych w dziedzinie ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska Przegląd” 2001, nr 3, s. 29-47.

³ T.j.: Dz.U. 2006 r., Nr 129, poz. 902 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 199, poz. 1227.

Podjęmując przedstawioną w tytule problematykę należy umiejscowić ją w systemie obowiązującego prawa. Prawo ochrony środowiska stanowi odrębną gałąź w polskim porządku prawnym, ale korzysta z różnych metod regulacji. Jeden z podstawowych instrumentów prawnej ochrony środowiska stanowią instytucje prawa administracyjnego. Wzajemny stosunek tych norm pozwala na stwierdzenie, iż przepisy kluczowej dla tej dziedziny ustawy – P.o.ś., jak również u.o.u.s., stanowią *lex specialis* w stosunku do unormowań postępowania administracyjnego. Treść u.o.u.s. stanowiła pierwotnie część regulacji P.o.ś. Wyodrębnienie tej materii w osobnym akcie prawnym nie zmienia jej pozycji w systemie prawa. Z uzasadnienia do projektu u.o.u.s. wynika wprost, że wyłączenie z P.o.ś. ma charakter pragmatyczny – w celu ułatwienia stosowania tej regulacji⁵.

W jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym uregulowanym w ustawie z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ (dalej: K.p.a.) przewidziano udział w postępowaniu organizacji społecznych. Stanowią one w postępowaniu administracyjnym dotyczącym innych osób specjalny rodzaj podmiotu – uczestnika na prawach strony. Legitymacji do ich udziału w postępowaniu nie stanowi w takim przypadku własny interes prawny – czyli wynikające z normy prawa materialnego żądanie podjęcia czynności przez organ administracji w celu zaspokojenia potrzeb danej organizacji, bądź zaniechania czynności sprzecznych z tymi potrzebami⁷. Organizacja społeczna zostaje dopuszczona do udziału na prawach strony, jeżeli w danym postępowaniu przemawia za jej udziałem „interes społeczny” – czyli – wartości, których realizacji ma służyć regulacja prawna stanowiąca podstawę prowadzenia postępowania. Tak więc, organizacja społeczna jako uczestnik na prawach strony w postępowaniu administracyjnym ma realizować cele dla których została powołana. Nie oznacza to jednak, iż zawsze będzie wyrazicielem interesu społecznego – powinna raczej swoim udziałem pomóc organowi administracji, który prowadzi postępowanie, podjąć prawidłowe rozstrzygnięcie zgodnie z art. 7 Kpa. – tzn. mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Dlatego też udział w postępowaniu organizacji społecznej nie zwalnia organu z obowiązku stwierdzenia, jaką treść dla danego postępowania będzie miała klauzula generalna „interesu społecznego”. Nie jest przesą-

⁵ Druk nr 768, dostępny na stronie internetowej – <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/768>.

⁶ T.j.: Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, ze zm.

⁷ Por. wyrok NSA z 22.2.1984 r., I SA 1748/83, niepubl.

dziane, iż interes społeczny musi być zgodny ze stanowiskiem organizacji społecznej biorącej udział w postępowaniu.

Drugim istotnym warunkiem udziału na prawach strony jest zgodność przedmiotu postępowania z celami statutowymi danej organizacji. Organ administracji publicznej prowadzący postępowanie jest zobowiązany do oceny, czy powyższe dwie przesłanki zostały spełnione i w zależności od wyniku tejże oceny rozstrzyga w postanowieniu o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu lub nie.

Organizacja społeczna może również zgłosić żądanie wszczęcia postępowania, w sytuacji gdy organ jest uprawniony do podjęcia takiego działania z urzędu, a równocześnie spełnione są obydwie przesłanki udziału organizacji społecznej jako uczestnika postępowania administracyjnego zawarte w § 1 art. 31 K.p.a. a opisane powyżej.

Ponadto zgodnie z § 4 art. 31 K.p.a. organ administracji wszczynając postępowanie w konkretnej sprawie ma obowiązek poinformowania o tym organizacji społecznej, której cele działania odpowiadają przedmiotowi postępowania, a jej udział, w ocenie organu prowadzącego sprawę, jest pożądanym ze względu na interes społeczny. Oczywiście organizacja społeczna nie jest związana otrzymanym zawiadomieniem i samodzielnie – poprzez swoje organy – podejmuje decyzję o zaangażowaniu się w postępowanie.

Ze względu na temat niniejszego artykułu pomijamy w tym miejscu dodatkowe uprawnienie organizacji społecznych, jakim jest możliwość na podstawie art. 31 § 5 Kpa przedstawienia przez nieuczestniczącą na prawach strony organizację społeczną swojego stanowiska odnośnie toczącego się postępowania.

Istotnym zagadnieniem, ze względu na niniejsze rozważania, jest definicja legalna pojęcia „organizacja społeczna” zawarta w art. 5 § 2 pkt 5 K.p.a. Jest to przykład niezbyt poprawnego zabiegu legislacyjnego, ponieważ definicja ta częściowo wskazuje rodzajowo desygnaty podmiotów będących organizacjami społecznymi – tzn.: „organizacje zawodowe, samorządowe i spółdzielcze”; ale równocześnie pojawia się w niej błąd logiczny idem per idem – bowiem w końcowej części wymieniono „inne organizacje społeczne”.

Na podstawie powyższej definicji sformułowano w doktrynie pogląd, iż „organizacją społeczną jest dobrowolne zrzeszenie osób fizycznych lub osób prawnych, niewchodzące w skład aparatu państwowego, zmierzające do realizacji postawionych przed sobą celów o charakterze niegospodarczym, tj. celów kulturalnych, społecznych, edukacyjnych, itp.”⁸

⁸ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2006, s. 17.

Wskazując poszczególne rodzaje organizacji uznawanych za społeczne można wymienić:

- 1) organizacje zawodowe – społeczno zawodowe organizacje rolników i związki zawodowe;
- 2) organizacje samorządowe – wbrew pierwotnemu skojarzeniu orzecznictwo sądowe wyłącza z tej kategorii organy samorządu terytorialnego⁹, natomiast są to organizacje samorządu zawodowego. Tytułem przykładu można wskazać: izby rolnicze, izby gospodarcze, samorządy zawodów prawniczych: adwokackiego, radcowskiego, notariuszy, komorników a także medyczne: izby lekarskie i lekarsko-weterynaryjne¹⁰;
- 3) organizacje spółdzielcze – są to spółdzielnie: mieszkaniowe, rolnicze produkcyjne, usług rolniczych, pomimo, iż podstawowym celem ich działania jest działalność gospodarcza, a działalność społeczna ma charakter uboczny – co wynika wprost z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 16.9.1982 r. Prawo spółdzielcze¹¹. Jako organizacje społeczne należy także zakwalifikować związki rewizyjne spółdzielni¹².

Ponadto typowym przykładem organizacji społecznej są stowarzyszenia i stowarzyszenia zwykle działające na podstawie ustawy z 7.4.1989 r. Prawo o stowarzyszeniach¹³. Art. 2 ust. 1 tej ustawy wskazuje, że stowarzyszenie jest to dobrowolne zrzeszenie osób o celu niezarobkowym. Uproszczonego charakteru mają stowarzyszenia zwykle, które nie posiadają wprawdzie osobowości prawnej, jednakże działają na podstawie prawa. Założyciele stowarzyszenia zwykłego są zobowiązani do poinformowania o powołaniu takiego zrzeszenia organu nadzoru – jest nim właściwy miejscowo starosta.

W tym kontekście warto również wskazać na wyrok NSA z 27.2.2001 r. w sprawie II SA 968/2000¹⁴ w którym Sąd jednoznacznie wskazał, iż dany podmiot musi być formalnie zarejestrowany i działać w przewidzianej prawem formie, aby mógł być uznany za organizację społeczną. Biorąc pod uwagę powyższe rozstrzygnięcie nie ma przeszkód do uznania za organizację społeczną stowarzyszenia zwykłego, nie będzie nią natomiast utworzony *ad hoc*

⁹ Wyrok NSA z 26.3.1992 r., SA/Wr 300/92, „Wspólnota” 1992, nr 33.

¹⁰ Szczegółowe wyliczenie organizacji samorządowych zob. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, Zakamycze 2005, s. 12 i n.

¹¹ T.j.: Dz.U. z 2003 r., Nr 188, poz. 1848, ze zm.

¹² Art. 240 § 3 pkt 3 Prawa spółdzielczego.

¹³ T.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855, ze zm.

¹⁴ „Wokanda” 2001, nr 7-8, s. 78 i n.

komitet powołany dla ochrony jakiegoś cennego dobra – np. ochrony zwierząt bądź innych elementów przyrody.

Należy także zwrócić uwagę na zmianę w orzecznictwie sądowym, jeżeli chodzi o uznanie za organizację społeczną fundacji. Wieloletnia linia orzecznicza¹⁵ wskazująca, iż fundacja ze względu na brak korporacyjnego charakteru takiej jednostki oraz najważniejszy dla jej istnienia substrat majątkowy przeznaczony na realizację jej celów nie może być uznana za organizację społeczną; została przełamana uchwałą NSA z 12.12.2005 r. o sygn. II OPS 4/2005¹⁶. Pomimo *votum separatum* zgłoszonego przez dwóch sędziów spośród orzekającego w sprawie siedmioosobowego składu, a także krytyki ze strony przedstawicieli nauki prawa¹⁷ trzeba przychylić się do zdania K. Gruszeckiego¹⁸, który wskazuje, że w obowiązującym stanie prawnym uchwała NSA do czasu jej ewentualnej zmiany wiąże wszystkie składy orzekające tego sądu, w konsekwencji należy dopuścić możliwość uznania fundacji za organizację społeczne.

Przedstawienie regulacji K.p.a. było konieczne do dokonania porównania z przepisami u.o.u.s. Regulacja dotycząca organizacji ekologicznych zawarta jest w grupie przepisów zapewniających społeczeństwu dostęp do informacji i postępowań dotyczących ochrony środowiska. Warto wskazać, iż wynikają one z zobowiązań międzynarodowych, a mianowicie Konwencji ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (podpisanej w Aarhus)¹⁹ oraz Dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego

¹⁵ Postanowienie NSA z 12.1.1993 r., I SA 1762/92, ONSA 1993, Nr 3, poz. 75; wyrok NSA z 10.2.1994 r., SA/Po 3045/93, „Monitor Prawniczy” 1995, Nr 5, s. 150; wyrok NSA w Warszawie z 6.5.1998 r., IV SA 898/96, niepubl.; wyrok NSA z 21.12.2001 r., II SA 786/00, „Monitor Prawniczy” 2002, Nr 6, s. 244.

¹⁶ ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 37

¹⁷ Krytyczne głosy: J.P. Tarno [w:] „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, z. 1, s. 150; T. Bąkowski [w:] „Gdańskie studia prawnicze. Przegląd orzecznictwa” 2007, t. 2, s. 52.

¹⁸ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 118.

¹⁹ Konwencja z Aarhus jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą dokonaną w ustawie (ustawa z 21.6.2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska – Dz.U. Nr 89, poz. 970) ma pierwszeństwo przed ustawami, ale jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z 10.4.2006 r. w sprawie VII SA/Wa 16/06 (niepubl.) nie może być bezpośrednio stosowana ze względu na dyrektywalny sposób sformułowania jej norm. Konwencja ta wymaga implementacji do porządku krajowego, podobnie jak Dyrektyw Unii Europejskiej. Oznacza to, iż w zakresie dostępu społeczeństwa do udziału w postępowaniach mają-

i Rady z 26.5.2003 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/WE²⁰. W ustawie zdefiniowano organizacje ekologiczne, jak również określone zostały przysługujące takim podmiotom uprawnienia w postępowaniach administracyjnych wymagających udziału społeczeństwa.

Definicja organizacji ekologicznej została zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 10 u.o.u.s. Jest to organizacja społeczna, której celem jest ochrona środowiska. Definicja ta jest identyczna jak w art. 3 pkt 16 P.o.ś. Ponieważ ustawodawca nie wskazuje żadnych innych szczegółów tej definicji, to zgodnie z zasadami wykładni systemowej należy odwołać się do pojęcia „organizacji społecznej” zawartego w K.p.a., a które zostało omówione powyżej. Tak więc z pewnością można stwierdzić, iż każda organizacja ekologiczna będzie zarazem organizacją społeczną, ale nie odwrotnie. Kryterium, które wyróżnia organizacje ekologiczne jest cel działalności w postaci ochrony środowiska. Pojęcie ochrony środowiska zostało również zdefiniowane w P.o.ś. W definicji (art. 3 pkt 13) wskazano trzy przykładowe rodzaje działań ochronnych, a mianowicie: racjonalne kształtowanie środowiska, przeciwdziałanie zanieczyszczeniom, oraz przywracanie środowiska do właściwego stanu. Ogólnie ustawodawca wskazał, iż ochronę środowiska stanowią działania mające na celu zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Przepis u.o.u.s. wskazuje na potrzebę wskazania ekologicznego celu działania w statucie danej organizacji, ale należy uznać, iż w przypadku, gdy dana jednostka nie posiada statutu (np.: stowarzyszenie zwykle działa w oparciu o regulamin) to należy inne dokumenty określające cel działania organizacji traktować jako równoważne ze statutem. Biorąc pod uwagę kryterium ochrony środowiska z podanych kategorii organizacji społecznych można a priori wykluczyć spółdzielnie, związki zawodowe i organizacje samorządu zawodowego. Taką interpretację potwierdza brzmienie art. 45 ust. 1 u.o.u.s., w którym wymieniono związki zawodowe, samorząd pracowniczy oraz jednostki ochotniczej straży pożarnej (te ostatnie organizacje są stowarzyszeniami – zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z 24.8.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej²¹) obok organizacji ekologicznych,

cych wpływ na stan środowiska będzie wprost wynikała z ustaw, przede wszystkim ustawy o udziale społeczeństwa. Regulacje te powinny realizować cele zarówno Konwencji jak i Dyrektywy.

²⁰ O.J. L 03.156.17.

²¹ T.j.: Dz.U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1229.

a więc ustawodawca uznaje że podmioty takie nie należą do kategorii organizacji ekologicznych.

Biorąc pod uwagę faktyczne trudności, które wynikają z przyjętego sposobu definiowania takich podmiotów *de lege ferenda* ustawodawca powinien wymienić rodzaje jednostek organizacyjnych, jakie mogą być uznane za organizacje ekologiczne. Na pewno rozwiązałyby to wątpliwości co do statusu fundacji.

Przechodząc do samych uprawnień, jakie ustawodawca przyznaje organizacjom ekologicznym trzeba zwrócić uwagę, iż możliwość udziału na prawach strony na podstawie u.o.u.s. dotyczy tylko tych postępowań, co do których przewidziany jest udział społeczeństwa. *Legis latae* będzie to przede wszystkim postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz udzielenie pozwolenia zintegrowanego. Jest to zastrzeżenie o tyle istotne, że w przypadku innych postępowań z dziedziny ochrony środowiska regulacja dotycząca organizacji ekologicznych nie znajdzie zastosowania. W takiej sytuacji należy stosować regulacje Kpa o udziale organizacji społecznych na prawach strony. Jeżeli okaże się, że konkretne postępowanie nie należy do kategorii, w której dopuszczalny jest udział społeczeństwa – zgodnie z regulacjami u.o.u.s. – to organ powinien rozpoznać żądanie organizacji ekologicznej na podstawie art. 31 K.p.a.²² Każda bowiem organizacja ekologiczna jest równocześnie, jak wykazano powyżej, organizacją społeczną. Ochrona środowiska jest celem działania takiej jednostki, a więc spełniony jest pierwszy z warunków dopuszczenia do udziału w postępowaniu administracyjnym. W takim jednak przypadku organ musi stwierdzić, czy interes społeczny uzasadnia udział tej organizacji na prawach strony postępowania.

Uprawnienie organizacji ekologicznej ma charakter skonkretyzowany a nie abstrakcyjny, w tym znaczeniu, iż możliwość uczestnictwa dotyczy konkretnego toczącego się postępowania administracyjnego. Wyraźnie potwierdza to wyrok WSA w Warszawie z 14.4.2004 r. w sprawie IV SA 5223/2002 (niepubl.). Skutku prawnego nie odniesie więc wniosek o dopuszczenie do wszelkich postępowań dotyczących np. danego elementu przyrodniczego jakie mogą się toczyć przed organem administracji.

²² W uzasadnieniu Wyroku WSA w Warszawie z 20.10.2005 r., w sprawie IV SA/Wa 924/05 wskazano: „Stwierdzenie, że nie zachodzą przesłanki określone w art. 33 ustawy – Prawo ochrony środowiska obligowało organ prowadzący postępowanie do rozważenia zasadności wniosku na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. Nie zwalnia organu z takiego obowiązku zdanie drugie art. 33 cyt. ustawy, że „art. 31 k.p.a. nie stosuje się”. To unormowanie ma zastosowanie jedynie wówczas, gdy organ stwierdzi, że zachodzą przesłanki wymienione w tym art.”.

Organizacja ekologiczna w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa została wyposażona w szereg uprawnień, a mianowicie:

- udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony (art. 44 ust. 1);
- wniesienia odwołania w postępowaniu, w którym organizacja dotychczas nie uczestniczyła (art. 44 ust. 2);
- wniesienia skargi do sądu administracyjnego w sprawie, w której organizacja ekologiczna nie brała udziału (art. 44 ust. 3).

Poszczególne uprawnienia i ich konsekwencje wymagają bardziej szczegółowego objaśnienia. I tak, udział w postępowaniu na prawach strony daje uprawnienia do aktywnego uczestniczenia w każdym stadium postępowania – analogicznie jak w regulacji K.p.a. Ustawodawca wyłączył jedynie stosowanie § 4 art. 31 K.p.a. – który zobowiązuje organ do zawiadomienia organizacji społecznej o toczącym się postępowaniu, jeśli uzna udział tego podmiotu za zgodny z interesem społecznym. Wyłączenie to jest o tyle uzasadnione, że na podstawie art. 33 u.o.u.s. organ prowadzący postępowanie, w którym dopuszczalny jest udział społeczeństwa, ma obowiązek podania informacji o tym postępowaniu do wiadomości publicznej – organizacje ekologiczne mają więc możliwość uzyskania wiadomości o toczących się postępowaniach i zgłoszenia do nich swojego udziału na prawach strony. Wyłączenie § 4 art. 31 K.p.a. należy również rozpatrywać *a contrario* – do organizacji ekologicznych należy stosować pozostałe regulacje dotyczące organizacji społecznych zawarte w Kpa. Jediną różnicą jest obowiązek dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu, o ile jest to uzasadnione celami statutowymi, podmiot taki spełnia kryteria uznania za organizację ekologiczną oraz złożył wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, które wymaga udziału społeczeństwa. W związku z powyższą regulacją pojawiły się zdania²³, że dopuszczenie do udziału na prawach strony, a więc rozstrzygnięcie pozytywne dla organizacji, nie wymaga żadnej specjalnej czynności organu – takiej jak wydanie postanowienia. Postanowienie ma być wydawane jedynie w przypadku rozstrzygnięcia negatywnego – bowiem w takim wypadku przysługuje organizacji zażalenie – zgodnie z art. 44 ust. 4 u.o.u.s. Wykładania taka nie wydaje się jednak całkowicie poprawna, z następujących powodów. Zgodnie z art. 141 § 1 K.p.a. możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie musi być *expressis verbis* określona w przepisie ustawy – realizacją tej normy jest przepis o zażaleniu

²³ K. Gruszecki, *Udział organizacji ekologicznych...*, s. 96.

na postanowienie odmowne. Na gruncie K.p.a. wydanie postanowienia o dopuszczeniu organizacji społecznych do udziału na prawach strony nie budzi wątpliwości. Powoływane przeciw temu pogładowi orzecznictwo²⁴ stanowi raczej próbę racjonalnego rozwiązania problemu w przypadku braku w konkretnej sprawie postanowienia o dopuszczeniu do udziału organizacji społecznej, przy jednoczesnym faktycznym traktowaniu tej organizacji jak uczestniczącej w postępowaniu – np. poprzez doręczanie pism i rozstrzygnięć w sprawie. Sąd nie kwestionuje faktu, że organ prowadzący postępowanie popełnił błąd nie wydając odnośnego postanowienia. Natomiast trudno z takiego orzeczenia wyprowadzać wnioski o charakterze ogólnym. W opisywanej kwestii wyrażany jest też pogląd odmienny²⁵. W u.o.u.s. wyłączono jedynie stosowanie § 4 art. 31 K.p.a. i nie przewidziano zażalenia na dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu. Nie oznacza to jednak, iż postanowienie o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu nie powinno być wydane, ponieważ stosuje się odpowiednio pozostałe przepisy K.p.a. Istotne jest również znaczenie porządkujące takiego postanowienia, które jednoznacznie określiłoby krąg podmiotowy postępowania.

Regulacja udziału organizacji ekologicznej na prawach strony dotyczy postępowania prowadzonego w I instancji. Według regulacji K.p.a., jeżeli organizacja społeczna nie zgłosiła udziału w postępowaniu przed wydaniem decyzji w I instancji, to nie ma możliwości wniesienia odwołania²⁶. Obecnie obowiązująca norma jednoznacznie uprawnia organizację ekologiczną do wniesienia odwołania, a więc stanowi *lex specialis* w stosunku do regulacji K.p.a. Ponadto precyzuje skutki, jakie powoduje wniesienie odwołania w sytuacji, gdy organizacja ekologiczna nie uczestniczyła w postępowaniu w I instancji. Wniesienie odwołania jest mianowicie równoznaczne z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w dalszym postępowaniu, podczas którego organizacja uzyskuje możliwość działania na prawach strony.

W związku z brzmieniem powyżej analizowanych przepisów K.p.a. w doktrynie i orzecznictwie²⁷ pojawiły się rozbieżne zdania, co do możliwości złożenia przez organizację społeczną skargi do sądu administracyjnego na decyzję, w przypadku, gdy organizacja ta nie uczestniczyła w postępowaniu

²⁴ Wyrok NSA z 17.11.1988 r., IV SA 855/88, ONSA 1990, z. 1, poz. 3.

²⁵ Por. wyrok NSA z 20.9.2006 r., II OSK 1117/05 (niepubl.).

²⁶ Por. wyrok NSA z 4.6.1996 r., IV SA 1180/96 (niepubl.).

²⁷ Szerzej J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 99 i n.

administracyjnym. Również to zagadnienie zostało jednoznacznie rozstrzygnięte przez ustawodawcę. Organizacja ekologiczna ma bowiem możliwość zaskarżenia decyzji ostatecznej do sądu administracyjnego w sytuacji, gdy nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym.

Jednym z powodów uchwalenia u.o.u.s. była konieczność zapewnienia swobodnego udziału zainteresowanych osób i organizacji w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska. Z tego punktu widzenia regulacja obecna może być oceniana jako optymalna. Organizacje ekologiczne mają możliwość przystępowania do postępowania administracyjnego na każdym jego etapie, brak jest również innych ograniczeń, takich jak powiązanie możliwości udziału organizacji z obszarem jej działalności.

Omawiając powyższe zagadnienia warto jednak zwrócić uwagę, że dopuszczenie organizacji ekologicznych w szerokim zakresie do udziału w postępowaniach może doprowadzić również do negatywnych skutków. Zdarzają się bowiem przypadki celowego blokowania inwestycji, potrzebnych właśnie ze względu na ochronę środowiska, albo dla osiągnięcia korzyści przez organizację²⁸. Warto prześledzić w tym zakresie regulację P.o.ś., która była dwukrotnie nowelizowana. W pierwotnej wersji z 2001 r. jedynym warunkiem do zgłoszenia udziału w postępowaniu było wskazanie miejsca działania organizacji. Miejsce to powinno obejmować przedmiot postępowania i wynikać ze statutu danej organizacji ekologicznej. W kolejnych nowelizacjach P.o.ś. z maja 2005 r.²⁹ i kwietnia 2007 r.³⁰ kryteria dopuszczenia organizacji ekologicznej zostały zaostrzone, poprzez konieczność złożenia przez organizację uwag i wniosków. Instytucja uwag i wniosków była również przewidzianym przez P.o.ś. instrumentem zapewniającym udział społeczeństwa w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska. Termin na składanie uwag i wniosków wynosił 21 dni od publicznego ogłoszenia o postępowaniu. Organizacja ekologiczna była zobowiązana do złożenia uwag i wniosków wraz z żądaniem dopuszczenia do postępowania w zawitym terminie 21 dni od ogłoszenia. Jak

²⁸ Warto zwrócić uwagę na wyrok SN z 10.11.2004 r., II CK 202/04, w którym orzeczono: „Wykorzystanie przez stowarzyszenie ekologiczne przysługującego mu prawa składania odwołań od decyzji w postępowaniu administracyjnym, jako środka prowadzącego do przedłużania procedury uzyskania stosownych zezwoleń, mającego skłonić zainteresowanego przedsiębiorcę do przekazania na określony przez stowarzyszenie cel świadczeń majątkowych, prowadzi do nieważności zawartej w tym przedmiocie umowy, jako sprzecznej z zasadami współzycia społecznego (art. 58 § 2 kc)”.

²⁹ Ustawa z 18.5.2005 r., Dz.U. Nr 113, poz. 954.

³⁰ Ustawa z 26.4.2007 r., Dz.U. Nr 88, poz. 587.

wskazuje K. Gruszecki³¹ termin ten miał charakter materialnoprawny i dlatego nie podlegał przywróceniu, niezależnie od okoliczności. Co ważne termin ten ulegał skróceniu, jeśli organizacja złożyła swoje wnioski lub uwagi np. już 10 dnia po ogłoszeniu. Pomimo, iż nie upłynął jeszcze termin, organizacja ta nie mogła skutecznie przystąpić do toczącego się postępowania po złożeniu uwag i wniosków.

Ewolucja rozwiązań ustawowych, które powodowały obostrzenia w dostępie organizacji ekologicznych do postępowań administracyjnych stanowiła ze strony ustawodawcy próbę przeciwdziałania przypadkom niewłaściwego wykorzystania uprawnień przez te organizacje. Obecne unormowania u.o.u.s., na skutek interwencji Komisji Europejskiej, przywracają szerokie uprawnienia organizacjom ekologicznym. Stanowi to z jednej strony zagrożenie przewlekłości postępowań. Jednocześnie jednak powinno spowodować poprawę jakości działania organów prowadzących postępowanie. Trzeba pamiętać, że organ w konstrukcji postępowania administracyjnego odpowiada za jego zgodny z prawem i sprawny przebieg. Działania i wnioski procesowe organizacji ekologicznej, podobnie jak stron postępowania, podlegają ocenie organu, który nie ma obowiązku ich bezkrytycznego uwzględniania. Ze względu na krótki okres obowiązywania u.o.u.s. nie ma obecnie możliwości stwierdzenia, w jaki sposób ukształtuje się praktyka stosowania tych przepisów. Warto jednak zwrócić uwagę na doświadczenia wynikające ze stosowania P.o.ś., aby instytucja udziału organizacji ekologicznych spełniła swoją funkcję w sposób prawidłowy i zgodny z wolą ustawodawcy.

³¹ K. Gruszecki, *Prawo...*, s. 112 i n.