

Paweł Milewski

Status prawny organizacji ekologicznych w ujęciu porównawczym

Kwartalnik Prawa Publicznego 8/3/4, 191-207

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.

Paweł Milewski*

STATUS PRAWNY ORGANIZACJI EKOLOGICZNYCH W UJĘCIU PORÓWNAWCZYM

1. Wstęp

W obliczu postępującej degradacji środowiska naturalnego spowodowanej intensywnym rozwojem przemysłu, wiele państw jako sprawę priorytetową w swoim ustawodawstwie postawiło ochronę przyrody i krajoznanu. Hasłem przewodnim tego nurtu była idea „przekazania w stanie nie naruszonym środowiska naturalnego przyszłym pokoleniom”. Przewodnikiem w tej kwestii były Stany Zjednoczone, jedno z najbardziej uprzemysłowionych państw świata, które jako pierwsze zaczęły zwracać uwagę na niebezpieczeństwo, jakie niesie ze sobą niekontrolowany rozwój przemysłu i infrastruktury. W ślad za nim podążyły inne państwa, dostosowując swoje ustawodawstwa do nowej rzeczywistości. Zaczęto również zwracać uwagę na istotną rolę organizacji społecznych, w tym również ekologicznych, które uzyskując podmiotowość w postępowaniu administracyjnym umożliwiały organowi bardziej wszechstronne zapoznanie się ze sprawą, przez co wydawane decyzje zyskiwały na swej obiektywności. Jednakże w obawie przed nadużywaniem idących z tego tytułu uprawnień, każde z państw zróżnicowało pozycję tych podmiotów w postępowaniu.

* Mgr Paweł Milewski – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (kierunek Administracja); uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

Polski ustrojodawca utożsamiając się z proekologicznymi dążeniami społeczności międzynarodowej, w ustawie zasadniczej nałożył na władzę publiczną obowiązek ochrony środowiska. Na mocy art. 74 Konstytucji jej organy zobligowane zostały do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom. W celu zagwarantowania kontroli efektywności działań w tym zakresie, ustawa zasadnicza wyposażyła każdego obywatela w prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Do obowiązków władzy publicznej należy również wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu przyrody¹. Konstytucja przewiduje nawet, w art. 31, możliwość ograniczenia pewnych konstytucyjnych praw i wolności, jeżeli byłoby to konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa środowisku naturalnemu. Zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju nakłada ona na władzę publiczną obowiązek kontroli, aby postęp cywilizacyjny nie odbywał się kosztem środowiska. W związku z powyższym uposażono organizacje społeczne w pełen bagaż uprawnień mających na celu ułatwienie realizacji swoich założeń statutowych. Organizacjom ekologicznym, które w myśl artykułu 5 Kodeksu postępowania administracyjnego również zaliczamy do organizacji społecznych, umożliwiło to szerokie spektrum działania, jak chociażby możliwość uczestniczenia w wielu postępowaniach administracyjnych na prawach strony. Pomimo tego, że stroną w postępowaniu jest każdy czyjego interesu prawnego dotyczy postępowanie, to organizacje społeczne motywując się swoimi celami statutowymi i interesem publicznym, mogą domagać się wszczęcia postępowania dotyczącego sprawy innej osoby i dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu na prawach strony².

2. Zastrzeżenia zawarte w prawie ochrony środowiska i innych ustawach

Ustalenie warunków, na jakich organizacja ekologiczna będzie dopuszczona do postępowania na prawach strony, jest niezwykle trudne i zazwyczaj wzbudza wiele kontrowersji. Wynika to z trudności w ustaleniu „złotego środka”, który z jednej strony umożliwiłby organizacjom pełne realizowanie swoich celów statutowych, z drugiej natomiast zapobiegłby nadużyciom, ja-

¹ M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2007, s. 99.

² R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 114–119; A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2007, s. 380.

kich mogą się dopuszczać te podmioty działając w złej wierze. Jeszcze do niedawna obowiązywały poważne obostrzenia w dopuszczaniu organizacji ekologicznych do udziału w postępowaniu, co było spowodowane częstym nadużyciem tego uprawnienia. Szczególne warunki umożliwiające skorzystanie z tego uprawnienia ujęto wówczas w prawie ochrony środowiska i potwierdzono bogatym orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego. W myśl art. 33 wspomnianej ustawy, każda organizacja ekologiczna, która zgłaszała chęć udziału w określonym postępowaniu administracyjnym wymagającym udziału społeczeństwa, motywując to miejscem swojego działania i celami statutowymi, musiała jednocześnie zgłosić swoje wnioski i uwagi do tej sprawy, aby móc występować na prawach strony. Istotnym elementem tej regulacji było to, że organizacja mogła występować tylko w sprawach wymagających udziału społeczeństwa, co wówczas było pewnym *novum* w odniesieniu do poprzednich regulacji, gdyż taki wymóg może nadać tylko konkretny przepis prawa materialnego³. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zaznaczył również w swoim orzecnictwie, iż chęć uczestnictwa organizacji ekologicznej musi dotyczyć określonego postępowania, a nie bliżej nieokreślonych spraw, które dopiero będą mogły być prowadzone⁴. Nie bez znaczenia jest również forma, w jakiej należało złożyć chęć udziału w danej sprawie. Przede wszystkim powinna ona odzwierciedlać czynną postawę organizacji podczas trwania postępowania. Chcąc zapobiec sytuacjom, kiedy dany podmiot zachowuje się biernie w czasie całego postępowania, a swoją działalność przejawia dopiero składając odwołanie od wydanej już decyzji, prawo ochrony środowiska nakłada wymóg zawarcia w zgłoszeniu swoich uwag i wniosków do danej sprawy, które będą motywowały jej dalszy udział w postępowaniu. Z prakseologicznego punktu widzenia rozwiązanie to znacznie uefektywniało całe postępowanie i zapobiegało zbędnym opóźnieniom w wydaniu decyzji. Do takiego wniosku można również dojść na kanwie orzecnictwa NSA, w myśl którego „fakt, że stowarzyszenie występowało o dopuszczenie do udziału w postępowaniu pierwszej instancji, nie czyni jeszcze z niego strony postępowania. Jeżeli w rzeczywistości stowarzyszenie nie brało udziału w postępowaniu pierwszej instancji, to fakt, że organ administracji nie wydał postanowienia dotyczącego dopuszczenia do udziału w postępowaniu, nie miał istotnego wpływu na wynik sprawy jakim było wydanie postanowienia stwierdzającego niedopuszczalność odwołania”⁵. W związku z po-

³ Wyrok NSA z 13.3.2001 r., I SA 2312/99, Legalis.

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 14.4.2004 r., IV SA 5223/2002, niepubl.

⁵ Wyrok NSA z 10.2.1998 r., I SA 1160/97, LEX nr 44537.

wyższym wyinterpretować możemy nie tylko to, że podmiot musiał zachować aktywność w postępowaniu od chwili zgłoszenia udziału, ale również fakt, że chęć uczestnictwa mogła być zgłoszona tylko przed organem pierwszej instancji i tylko do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego. Oprócz tego, wnioski i uwagi musiały być złożone wraz ze zgłoszeniem udziału w postępowaniu, ponieważ późniejsze ich złożenie skutkowało odrzuceniem wniosku.

Należy jednak w tym miejscu nadmienić, że zasadność podanych uwag i wniosków nie mogły być uznane za miernik decydujący o dopuszczeniu podmiotu do postępowania. Najważniejszą przesłanką był sam fakt ich zakomunikowania. *Nota bene* nie było materialno-prawnych przesłanek, w myśl których, organ byłby zobligowany do podporządkowania się tym wytycznym. W myśl orzecznictwa NSA: „dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu i rozważenie jej argumentów nie oznacza obowiązku uwzględnienia przez organ zgłoszonych wniosków i wydania zgodnej z nimi decyzji. Bez względu bowiem na to, czy w postępowaniu administracyjnym uczestniczy na prawach strony organizacja społeczna, treść decyzji administracyjnej wyznaczają obowiązujące przepisy prawne, a także ustalony w postępowaniu wyjaśniającym stan faktyczny sprawy”. Na podstawie powyższego orzeczenia można wywnioskować, iż udział organizacji społecznych w postępowaniu na prawach strony miał charakter bardziej symboliczny niż kluczowy w rozstrzygnięciu sprawy. W myśl wysuniętej doktryny, postulaty organizacji powinny być traktowane jedynie jako sugestie, a nie jako prawnie wiążące wytyczne. Jednakże należy zwrócić uwagę na fakt, jeżeli zastrzeżenia wysuwane przez podmioty społeczne mają uzasadnienie w prawie materialnym, a organ władzy publicznej je zbagatelizuje, wówczas stanowi to podstawę do wniesienia odwołania od wydanej decyzji⁶.

Prawo ochrony środowiska nakładało wówczas jeszcze jedno obostrzenie w stosunku do organizacji ekologicznych. Otóż zwalniało ono organ administracji ze stosowania art. 31 § 4, w myśl którego powinien on „wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadomić o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe i gdy przemawia za tym interes społeczny”. W zaistniałej sytuacji zainteresowany podmiot o wszczęciu postępowania mógł się dowiedzieć jedynie z ogłoszeń informacyjnych podawanych do publicznej wiadomości.

⁶ Wyrok NSA z 14.3.1988 r., IV SA 1139/87, ONSA 1988, Nr 1, poz. 40.

Dopuszczenie danej organizacji do postępowania, lub jej odrzucenie, odbywało się zawsze w drodze postanowienia wydanego przez organ prowadzący sprawę. Na akt ten przysługuje zażalenie do organu wyższego stopnia, a w razie jego odrzucenia podmiot mógł złożyć skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Rozbieżności interpretacyjne powstawały jednak wówczas, gdy organ w sposób formalny nie potwierdził udziału podmiotu na prawach strony, a jednocześnie dokonywał z nim czynności administracyjne przysługujące pełnoprawnemu uczestnikowi postępowania. Doktryna w tej kwestii jest podzielona, ponieważ co do zasady organ administracji nie powinien prowadzić postępowania z udziałem organizacji społecznej bez formalnego orzeczenia o dopuszczeniu jej do udziału w już toczącym się postępowaniu. Jednakże obecne orzecznictwo skłania się bardziej ku stwierdzeniu zawartemu w wyroku NSA z 15.6.2000r., w myśl którego „nie do zaakceptowania jest pogląd, że brak formalnego postanowienia, o jakim mowa w art. 31 § 2 K.p.a., uniemożliwia wniesienie odwołania przez organizację społeczną, która złożyła wnioszek o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu zgodny z jej celami statutowymi i interesem społecznym, oraz która składała w tym postępowaniu pisma i oświadczenia merytoryczne i której doręczono rozstrzygnięcie organu I instancji z pouczeniem o prawie wniesienia odwołania”. W związku z powyższym należy uznać, że nawet przy formalnym braku potwierdzenia ze strony organu, że uznaje podmiot za stronę w sprawie, a zachowane są pozostałe przesłanki, to organizacja społeczna zostaje dopuszczona do postępowania na zasadach ujętych w art. 31 K.p.a.⁷

Obecne unormowanie jest mniej restrykcyjne w stosunku do organizacji ekologicznych, gdyż ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, na szeroką skalę znowelizowała prawo ochrony środowiska. Wśród uchylonych działów znalazł się również „Dział V: Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska”, którego zakres przedmiotowy został przejęty przez nową ustawę. W myśl art. 44 ust. 1 wspomnianej ustawy organizacje ekologiczne zobligowane zostały jedynie do wyrażenia chęci udziału w postępowaniu i powołania się na swoje cele statutowe, aby zostały dopuszczone do postępowania na prawach strony. Zdjęto tym samym obowiązek składania uwag i wniosków, co było rygorystycznie przestrzegane w przypadku poprzedniej regulacji. Artykuł ten uprawnia również organizacje ekologiczne do wniesienia odwołania od decyzji wy-

⁷ Wyrok NSA z 15.6.2000 r., II SA/GA 790/98.

danej przez organ pierwszej instancji, nawet jeśli nie brały udziału w postępowaniu, wystarczy że będzie to uzasadnione ich celami statutowymi. Organ drugiej instancji uznaje to wówczas za chęć udziału organizacji w postępowaniu i nadaje jej uprawnienia strony. Ustawa ta umożliwia również wniesienie skargi do sądu administracyjnego od decyzji wymagającej udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi danej organizacji ekologicznej. Uprawnienie to przysługuje nawet wówczas, jeżeli organizacja ta nie brała udziału w postępowaniu. Jest to daleko posunięte rozwiązanie, które diametralnie zmienia pozycję podmiotów społecznych. Co prawda poprzednie uregulowanie zawarte w prawie ochrony środowiska znacznie ograniczało organizacjom ekologicznym pole działa, to jednak w doktrynie zauważyć można coraz więcej słów krytyki pod adresem nowej ustawy. Pojawiają się obawy, że tak drastyczne poszerzenie uprawnień podmiotów proekologicznych może skutkować wieloma nadużyciami. Coraz częściej padają argumenty, że poprzednie uregulowanie bardziej dyscyplinowało uczestników postępowania i wymuszało na organizacjach ekologicznych czynny udział od samego początku. Teraz mogą powtórzyć się sytuacje z przed lat, kiedy to organizacje zachowywały się biernie podczas całego postępowania, a swoją działalność wykazywały dopiero poprzez wniesienie odwołania od wydanej decyzji, co skutkowało dodatkowym przedłużaniem całej procedury. Cała sytuacja jest o tyle niebezpieczna, że zakres nowej ustawy objął swoim działaniem również prawo budowlane, a dokładnie procedurę wydawania pozwolenia na budowę, co jak pokazuje historia, nie jest zbyt dobrym rozwiązaniem. Dotychczas prawo budowlane w sposób enumeratywny wyliczało strony w postępowaniu w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę, którymi w myśl art. 28 są inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości, znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. W artykule tym (w ust. 3) ustawodawca wprost stwierdził, iż uregulowania zawarte w art. 31 K.p.a. nie miały zastosowania w tej sprawie. Rozwiązanie to, wprowadzone 11.7.2003 r., było odpowiedzią na częste nadużycia uprawnień przez niektóre organizacje społeczne⁸. W niektórych przypadkach sprawy przybierały obrót niemalże kryminalny, kiedy to pseudoekologiczne organizacje w nieskończoność blokowały możliwość rozpoczęcia inwestycji, wymuszając na inwestorze opłacenie swego rodzaju „haraczu”. Jednakże sytuacja wróciła do punktu wyjścia, ponieważ ustawa o udostępnianiu infor-

⁸ S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 268-271.

macji o środowisku nowelizuje również prawo budowlane dodając do art. 28 przepis ust. 4, o brzmieniu: „przepisów ust. 2 i 3 nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. W tym przypadku stosuje się przepisy art. 44 ustawy, o której mowa w zdaniu pierwszym”. W konsekwencji organizacje ekologiczne ponownie mogą stać się uczestnikiem postępowania z zakresu prawa budowlanego i korzystać ze wszystkich środków, jakie przysługują podmiotom na prawach strony. Nie można jednoznacznie negować uczestnictwa tych podmiotów w postępowaniu, ale nie podlega dyskusji fakt, że niesie to ze sobą poważne zagrożenia. Tym bardziej, że mogły one realizować swoje cele chociażby na etapie przygotowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, więc daleko idące poszerzenie uprawnień nie było niezbędne.

3. Kompetencje przysługujące organizacji na prawach strony

Należy również zaznaczyć, iż organizacji dopuszczonej do udziału w postępowaniu na prawach strony przysługuje możliwość korzystania z wszystkich praw o charakterze procesowym. Może ona wówczas brać udział w czynnościach postępowania wyjaśniającego, składać wnioski dowodowe, jak również uczestniczyć w przeprowadzaniu dowodów. Jest to niezwykle istotne uprawnienie, które zapobiec ma stronniczemu przedstawieniu sprawy przed organem przez jedną ze stron. Rozwiązanie to daje szansę dla każdego uczestnika na przedstawienie swoich poglądów w danej sprawie i odniesienia się do dowodów ujawnionych podczas postępowania. Uprawnienie to niesie ze sobą jednak pewne niebezpieczeństwo, ponieważ użyte w „złej wierze” może znacznie wydłużyć całe postępowanie. Podmiotowi na prawach strony przysługuje także prawo do wglądu, do akt sprawy, a nawet do uczestniczenia w postępowaniu przed organem zobowiązanym do zajęcia stanowiska w rozpatrywanej sprawie, w myśl art. 106 K.p.a. Kompetencja ta jest powiązana z wyżej wymienionym uprawnieniem, jednakże informacje zdobyte w toku postępowania nie mogą być wykorzystywane do innych celów niż związanych z rozstrzygnięciem sprawy. Jest to istotne obostrzenie, które zabezpieczyć ma interesy każdej ze stron. W razie wystąpienia niejasności organizacja może żądać sprostowania błędów i omyłek w wydanej decyzji lub postanowieniu, albo w razie wystąpienia braków domagać się ich uzu-

pełnienia. Niezwykle istotnym uprawnieniem, będącym również przejawem dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jest możliwość wniesienia przez podmiot występujący na prawach strony odwołania od decyzji organu pierwszej instancji. W obawie przed nadmiernym wydłużaniem postępowania pozbawiono organizacje praw będących przejawem zasady dyspozycyjności w postępowaniu administracyjnym, do których zaliczamy chociażby żądanie zawieszenia postępowania lub jego umorzenia. Ustawodawca uznał, iż uprawnienia o charakterze procesowym są wystarczające do przeprowadzenia rzetelnego postępowania, a dalsze rozszerzanie kompetencji mogłoby stworzyć zagrożenie wykorzystywania ich do celów nieprzewidzianych w statucie organizacji. W związku z powyższym nie nadano im również uprawnień do zawarcia ugody administracyjnej ani cofnięcia odwołania wniesionego przez stronę.

4. Status organizacji ekologicznych w systemach prawnych innych państw

Nieco odmienne uregulowanie zastosowali nasi południowi sąsiedzi. W czeskim prawie ochrony środowiska ukształtowała się zasada odpowiedzialności państwa za sprzyjający stan środowiska, która swoje umocowanie ma zarówno w konstytucji, jak i w Karcie Podstawowych Praw i Wolności⁹. W myśl ustawy zasadniczej, w realizowanie tej zasady powinni być zaangażowani zarówno przedstawiciele władzy ustawodawczej (Parlament Republiki Czeskiej), władzy wykonawczej (prezydent, rząd, ale również organy administracji publicznej, tj. ministerstwa, urzędy wojewódzkie i gminne) i sądowniczej. Jednakże w praktyce to współdziałanie nie zawsze spełnia konstytucyjne wymogi.

Czeski ustawodawca umożliwił swobodne wyrażania swojego stanowiska przez społeczeństwo i organizacje pozarządowe (stowarzyszenia obywatelskie) podczas przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko. Wszystkie złożone w trakcie procedury wnioski i uwagi stają się przesłanką do wydania końcowego stanowiska. Sprawa komplikuje się natomiast, kiedy będą brane pod uwagę przesłanki motywujące udział podmiotów w kolejnych postępowaniach administracyjnych. Otóż na mocy § 23 ust. 9 ustawy

⁹ Art. 7 Konstytucji Republiki Czeskiej; Art. 35 Karty Podstawowych Praw i Wolności.

Nr 100/2001 Sb mocniejszą pozycję nadaje się zainteresowanej gminie i organizacjom broniącym praw obywateli. Podmioty te mogą również stać się uczestnikami postępowania o pozwolenie na realizację przedsięwzięcia ocenianego w procedurze OOS, jednakże ich udział uzależniony jest od spełnienia trzech przesłanek łącznie, a mianowicie:

- podanie w wyznaczonym terminie pisemne stanowisko wobec zawiadomienia, dokumentacji lub opinii;
- właściwy organ w stanowisku OOS wskazał, że to stanowisko w całości lub w części ujął w swoim stanowisku;
- organ administracyjny rozstrzygający w kolejnym postępowaniu nie zadecydował, że interesy publiczne, których broni stowarzyszenie obywatelskie, nie są dotknięte w kolejnym postępowaniu.

Właśnie realizacja tej ostatniej przesłanki jest największą przeszkodą w uznaniu organizacji za stronę w postępowaniu, ponieważ wystarczy, że organ uzna interesy publiczne reprezentowane przez podmiot za niedotknięte postępowaniem i wówczas pomimo spełnienia pozostałych przesłanek nie zostanie dopuszczony do postępowania. Mimo wyposażenia organizacji w możliwość złożenia odwołania od takiego rozstrzygnięcia oraz wniesienia skargi, rozwiązanie to jest krytycznie oceniane przez doktrynę, ponieważ nadaje ono nieproporcjonalne uprawnienie organowi administracji do decydowania o tym, jakich interesów publicznych ma podmiot bronić¹⁰.

Niezwykle istotnym aktem prawnym z punktu widzenia organizacji obywatelskich jest ustawa nr 114/1992 Sb, a dokładnie mówiąc jej § 70 ust. 2 i 3, w myśl którego stowarzyszenie, które na mocy statutu zobowiązane jest do ochrony przyrody i krajobrazu, i które posiada osobowość prawną, może zwrócić się z wnioskiem do odpowiednich organów administracji publicznej o uprzednie informowanie go o wszelkich zamierzonych ingerencjach i wszczętych postępowaniach administracyjnych, przy których mogą być dotknięte interesy ochrony przyrody. Wniosek zachowuje swoją moc prawną przez rok i może być po tym okresie złożony ponownie, przy czym musi być rzeczowo i miejscowo wyspecjalizowany. Dzięki takiemu rozwiązaniu podmiot jest uprawniony do uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym, jeżeli w ciągu 8 dni od otrzymania zawiadomienia pisemnie potwierdzi chęć udziału. Po spełnieniu tych przesłanek organizacja otrzymuje status uczestnika postępo-

¹⁰ H. Lisicka, *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska: rola sądów, prawo wodne*, Wrocław 2007, s. 126-128.

wania. Jest to niezwykle sprzyjające rozwiązanie, tym bardziej, że może uchronić przed nieprzychylną oceną organu, który w tym przypadku nie może się wypowiadać na temat powiązań celów statutowych z postępowaniem, jak to było w przypadku ustawy nr 100/2001 Sb. Dodatkową zaletą unormowania zawartego w powyższej ustawie jest jej uniwersalne zastosowanie, które przejawia się tym, że procedurę w niej zawartą można zastosować również w przypadku innych obszarów prawnych, które nie są *stricte* związane z prawem ochrony środowiska. Jako przykład może nam posłużyć ustawa górnicza, w myśl której uczestnikami postępowania o ustanowienie obszaru górniczego są wnioskodawca, osoby fizyczne i prawne, których prawa właścicielskie i inne prawa do gruntów lub budowli mogą być bezpośrednio dotknięte decyzją, oraz gminy, których tereny mogą być dotknięte ustanowieniem obszaru górniczego. W tym przypadku uregulowania zawarte w § 70 ustawy nr 114/1992 Sb stanowią dla prawa górniczego *lex specialis*, dzięki czemu w postępowaniu mogą wziąć udział również stowarzyszenia obywatelskie, o ile oczywiście postępowanie dotyka swą materią interesu ochrony przyrody. Odmienne uregulowanie występuje natomiast w przypadku prawa atomowego (ustawa nr 18/1997 Sb o pokojowym wykorzystywaniu energii atomowej i promieniowania jonizującego). Co prawda § 70 ustawy o ochronie środowiska i krajobrazu również stanowi uregulowanie szczegółowe w materii prawa atomowego, jednakże nie stosuje się go w postępowaniach dotyczących pozwoleń na różne działania związane z eksploatacją urządzeń jądrowych oraz z obchodzeniem się z substancjami radioaktywnymi, do wydawania których kompetentny jest jedynie Państwowy Urząd Bezpieczeństwa Jądrowego (*Statni urad pro jader-nou bezpecnost –SUJB*). W myśl ustawy jedynym uczestnikiem tego postępowania jest sam wnioskodawca, co *de facto* znacząco ogranicza możliwość ingerencji społeczeństwa, zarówno gmin, osób fizycznych mających prawa własności, jak również podmiotów mających interes w wydaniu decyzji (organizacje obywatelskie)¹¹.

Specyficzną regulacją w tym zakresie ma prawo budowlane, które reguluje jednocześnie kwestie związane z planowaniem przestrzennym (ustawa nr 183/2006 Sb o planowaniu przestrzennym i budownictwie). Na podstawie tego aktu prowadzone są dwa postępowania, mianowicie postępowanie lokalizacyjne (w myśl § 85 ustawy) i budowlane (§ 109 ustawy). Uczestnikami postępowania lokalizacyjnego są:

¹¹ Ibidem, s. 128–132.

- wnioskodawca;
- gmina, na której terenie wnioskowane przedsięwzięcie ma być realizowane;
- właściciel gruntu lub budowli, na których wnioskowane przedsięwzięcie ma być realizowane, jeżeli sam nie jest wnioskodawcą, albo ten, kto ma inne prawo rzeczowe w stosunku do tego gruntu lub budowli;
- osoby, których właścicielskie lub inne prawo rzeczowe w odniesieniu do sąsiednich budowli lub sąsiednich gruntów bądź budowli na nich może być decyzją lokalizacyjną bezpośrednio dotknięte;
- wspólnota mieszkaniowa według przepisu szczególnego, a w razie gdy wspólnota mieszkaniowa według przepisu szczególnego nie ma osobowości prawnej – właściciel, którego udział we współwłasności wspólnych części domu przekracza połowę.

Natomiast uczestnikami postępowania budowlanego są:

- inwestor;
- właściciel budowli, na której mają być prowadzone zmiany lub prace podtrzymujące, jeżeli nie jest inwestorem i jeżeli nie jest wspólnotą mieszkaniową, której sytuacja jest regulowana odrębnie;
- właściciel gruntu, na którym ma być prowadzona budowa, jeżeli nie jest inwestorem;
- właściciel budowli na gruncie, na którym budowa ma być prowadzona, oraz ten, kto ma do tego gruntu lub budowli prawo odpowiadające służebności rzeczowej, jeżeli ich prawa mogą być bezpośrednio dotknięte wnioskowaną budową;
- właściciel sąsiedniego gruntu lub budowli na nim, jeżeli jego prawo własnościowe może być bezpośrednio dotknięte wnioskowaną budową;
- ten, kto ma do sąsiedniego gruntu lub budowli na nim prawo odpowiadające służebności rzeczowej, jeżeli jego prawo może być bezpośrednio dotknięte wnioskowaną budową;
- wspólnota mieszkaniowa według przepisu szczególnego w postępowaniu budowlanym, które dotyczy domu lub wspólnych części domu lub gruntu, a w razie, gdy wspólnota mieszkaniowa według przepisu szczególnego nie ma osobowości prawnej – właściciel, którego udział we współwłasności wspólnych części domu przekracza połowę¹².

Jednakże ustawa ta, w przeciwieństwie do poprzedniczki, nie zawiera klauzuli generalnej, na której podstawienie uczestnikami w postępowaniu byłyby

¹² Ibidem, s. 132-133.

również podmioty, o których tak stanowi ustawa szczególna. Pomimo tego również w tym przypadku zastosowanie ma § 70 ustawy o ochronie środowiska i krajobrazu.

Natomiast w prawie słowackim uregulowanie materii prawa ochrony środowiska znacznie odbiega od koncepcji czeskiego ustawodawcy. Co prawda Konstytucja Republiki Słowackiej gwarantuje, w art. 44, każdemu obywatelowi prawo do sprzyjającego środowiska, jednakże dla jego ochrony zastosowano zupełnie inne rozwiązania. Przede wszystkim sądownictwo administracyjne opiera się na procedurze cywilnej, która wychodzi z koncepcji ochrony praw podmiotowych skarżącego. W myśl § 247 ust. 1 i § 250 ust. 2 i 3, zabrania się wnoszenia do sądu skarg w interesie publicznym (*actio popularis*). W związku z powyższym, jeżeli skarżący domaga się ochrony praw osób trzecich lub żąda ochrony swego prawa, pomimo tego, że to prawo przysługuje wyłącznie osobie trzeciej, wówczas sąd postanowieniem umarza postępowanie, ponieważ skarga została wniesiona przez osobę nieuprawnioną. Jednakże na mocy wspomnianego już § 250 ust. 2, skarżącym jest osoba, która twierdzi, że jako uczestnik postępowania administracyjnego została rozstrzygnięciem i postępowaniem organu administracyjnego ograniczona w swoich prawach. Do wniesienia skargi jest uprawniony również ten, kto nie był w postępowaniu uważany za uczestnika, jednakże na podstawie przepisów szczegółowych powinien w nim uczestniczyć. Uregulowanie to znacznie zawęża pole do działania dla organizacji ekologicznych, które w zaistniałej sytuacji zostały pozbawione jednego z najistotniejszych uprawnień. W zaistniałej sytuacji podmioty społeczne zostały niejako zepchnięte na margines w zakresie kontroli sądowej rozstrzygnięć administracyjnych¹³.

Pewnego rodzaju niekonsekwencją słowackiego ustawodawcy jest brak konkretnego wyliczenia podmiotów, które można by było uznać za stronę w postępowaniu. Biorąc pod uwagę różnorodność typów postępowania, § 14 procedury administracyjnej zawiera jedynie znamiona, na których podstawie można by ocenić, czy dana osoba (fizyczna lub prawna) może być uznana za uczestnika postępowania. Jednakże powszechność wymienionych przesłanek nastęrcza wiele problemów podczas procesu jurysdykcyjnego, w wyniku czego dochodzi do sytuacji, kiedy w identycznych sprawach sąd raz uznaje podmiot za uczestnika postępowania, natomiast w innym umarza postępowanie. Najlepszym przykładem na zilustrowanie zaistniałej sytuacji jest orzeczenie

¹³ Ibidem, s. 29-33.

Sądu Najwyższego z 22.3.2005 r. (sp.zn. I Sz-o-NS 134/2004). Sprawa dotyczyła rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, który rozpatrywał sprawę udzielenia zgody na prowadzenie instalacji unieszkodliwiającej odpady. Uczestnikami w postępowaniu była spółka P.T. (zajmująca się eksploatacją instalacji) i inż. J.P. wraz z dr M.K., którzy odwołali się od decyzji zezwalającej na dalszą działalność firmy. Niestety organ odwoławczy, w postaci Urzędu Wojewódzkiego w Bratysławie, uznał, że osoby odwołujące się od decyzji nie spełniają przesłanek zawartych w § 14 ust. 1 (nie rozstrzyga się o ich prawach i obowiązkach ani nie są osobami, które mogą być rozstrzygnięciem organu administracji w tej sprawie bezpośrednio dotknięci) i wydał w tej kwestii decyzję odmowną. Wówczas odwołali się oni do Ministerstwa Środowiska, które natomiast utrzymało w mocy decyzję poprzedniego organu. Ostatecznie sprawa trafiła na wokandę Sądu Najwyższego, który 18.6.2004 r. (sp.zn. 7 Sz 104/03) uchylił zarówno decyzję Ministerstwa Środowiska, jak i urzędu wojewódzkiego, i przekazał ją organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia, uzasadniając to faktem, że powyższy organ już w czasie wszczęcia postępowania mógł ocenić czy postępowanie w tej sprawie mogło i może mieć negatywny wpływ na środowisko i czy taki negatywny wpływ może skarżących bezpośrednio dotknąć. Ministerstwo Środowiska jako organ, którego decyzję unieważniono, odwołał się od wyroku twierdząc, że przy wydawaniu zgód na działania według ustawy o odpadach, mieszkańcy miast mogą być dotknięci jedynie pośrednio, a w związku z tym skarżący nie spełniają warunku uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym. W odpowiedzi na odwołanie dr M.K. złożył wniosek o utrzymanie w mocy zaskarżonego wyroku jako merytorycznie prawidłowego, natomiast w postępowaniu administracyjnym przedstawił mnóstwo dokumentów, analiz i studiów, które udowodniały zagrożenia i szkody w środowisku, jakie wyrządzała instalacja unieszkodliwiania odpadów. W efekcie sprawa ponownie trafiła na wokandę Sądu Najwyższego, którego skład tym razem orzekał w charakterze odwoławczym od wyroku SN z 18.6.2004 r., i który w toku postępowania doszedł do wniosku, że wniesione przez ministerstwo odwołanie jest uzasadnione i że sąd pierwszej instancji niewłaściwie ocenił sprawę z prawnego punktu widzenia. W uzasadnieniu wyroku wskazał, iż sama tylko okoliczność, że skarżący ma interes w regulacji stosunków prawnych zgodnie z dowodami przedstawionymi w postępowaniu, nie jest wystarczającą przesłanką do nadania uprawnień uczestnika w postępowaniu administracyjnym¹⁴. Przebieg sprawy i jej

¹⁴ Ibidem, s. 32-34.

final stanowi doskonałe odzwierciedlenie słowackiego ustawodawstwa wobec ochrony środowiska. Konstytucyjne prawo do sprzyjającego środowiska wydaje się być martwe w obliczu niedopracowanych uregulowań szczegółowych. Sprawa, która była nadzieją dla środowiska ekologicznego na przełamanie dotychczasowej „dyskryminacji”, stała się precedensem do dalszego izolowania ekologów od toczących się postępowań administracyjnych.

Zupełnie inaczej sytuacja przedstawia się za „wielką wodą”, gdzie w USA sprawa ochrony środowiska ma rangę priorytetową. Amerykański system ochrony środowiska opiera się na starej zasadzie, w myśl której zapobieganie chorobom jest tańsze od ich leczenia (ang. *an ounce of prevention is worth a pound of cure*). Jednakże przed uchwaleniem ustawy o państwowej polityce wobec środowiska w 1969 r. (*NEPA – National Environmental Policy Act*), ustawodawstwo krajowe koncentrowało się tylko na likwidacji lub ograniczaniu już istniejących źródeł zanieczyszczeń, co *de facto* przyczyniało się jedynie do zwalczania skutków a nie przyczyn zanieczyszczeń. Wejście w życie nowej ustawy diametralnie zmieniło postawę organów administracji do zaistniałego problemu. Na mocy § 102 ustawy, ochrona środowiska stała się zadaniem wszystkich urzędów federalnych, które od tej pory muszą współpracować ze sobą, jak również ze wszystkimi zainteresowanymi obywatelami i organizacjami społecznymi. Zostały one również zobligowane do „stosowania podejścia interdyscyplinarnego, mającego zapewnić zintegrowane wykorzystanie nauk przyrodniczych i społecznych oraz sztuki projektowania środowiska w planowaniu i podejmowaniu decyzji mających na nie wpływ”¹⁵. Tak radykalna zmiana spowodowana była zaawansowaną degradacją środowiska, której przyczyną był dynamiczny rozwój przemysłu i praktycznie brak kontroli nad jego wpływem na otaczającą przyrodę. Ustawa NEPA była w tym okresie najbardziej zaawansowanych aktów prawnych na świecie, która wprowadzała nieznaną do tej pory procedurę ocenę oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko. Również wymóg przeprowadzania badań i korzystania z najnowszych osiągnięć nauki nie był tylko pustym postanowieniem ustawodawcy, ponieważ corocznie uchwalane są ustawy mające na celu zapewnienie środków finansowych na cele badawcze. Przeznaczane są one głównie na szkolenia zawodowe środowiska naukowego (posiadaczy dyplomów doktorskich), mających poprawić efektywności działań badawczych, jak również na doksztalcanie zawodowe personelu Biura Badań i Rozwoju w Urzę-

¹⁵ § 102 (A) ustawy NEPA.

dzie Ochrony Środowiska. Obowiązek przygotowania oceny oddziaływania na środowisko (*Environmental Impact Statement*) nałożony jest na władze przy realizacji wszelkich propozycji legislacyjnych i dla większych projektów federalnych. W celu usystematyzowania tego procesu wydano szereg aktów wykonawczych, które zawierały wytyczne odnośnie przeprowadzenia oceny w różnych przypadkach. Dorobek tych aktów z czasem ujęty został w jednej ustawie, mianowicie w „Kodeksie przepisów federalnych o ochronie środowiska USA”, który stanowi kompendium wiedzy dla urzędników na wszystkich szczeblach. Akt ten w swej materii dostosowuje do potrzeb ochrony środowiska także postanowienia innych ustaw, jak również stanowi *lex specialis* dla kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o dostępie do informacji i ochronie prywatności. W myśl kodeksu każdy urzędnik, bez względu na to, jak dalekie od bezpośredniego wpływu na środowisko wydawać się mogą jego zadania, włączony zostaje do ogólnopaństwowego systemu ochrony środowiska i zobowiązany jest do stosowania zawartych w nim wytycznych. Wyraża on również zasadę powszechnego dostępu do postępowanie, który przejawia się tym, iż na każdy jego etapie powinno uczestniczyć wiele urzędów i instytucji, aby mogły się one wzajemnie kontrolować. W ten sposób motywowano urzędników do większej samokontroli swoich poczynań pod względem staranności i tempa wydawania decyzji, ponieważ każdy przedstawiciel urzędu ma świadomość otwartości postępowania i idącej z nią możliwością weryfikacji zasadności podejmowanych przez niego decyzji, której dokonać może nie tylko organ wyższego stopnia, ale każdy obywatel i każda zainteresowana instytucja, zwłaszcza, że organizacje ekologiczne w USA mają uprawnienia procesowe. Samo przygotowanie oceny oddziaływania na środowisko jest procesem niezwykle złożonym, który składa się z wielu konsultacji międzyrządowych, jak również z podmiotami społecznym. Właśnie podczas jego sporządzania organizacje ekologiczne mają „duże pole do popisu”, gdyż mogą przedstawić wyniki przeprowadzonych przez siebie badania i analizy, które organ musi wziąć pod uwagę. Niezwykle istotny jest również wymóg wyrażony w kodeksie, w myśl którego do podjęcia decyzji wieńczącej całą procedurę potrzebna jest zgoda wszystkich zainteresowanych resortów i instytucji publicznych, jak również przedstawicieli społecznych¹⁶. Rozwiązanie to miało zabezpieczyć interes publiczny przed opieszałością urzędu wiodącego, w wy-

¹⁶ K. Równy, *Kodeks przepisów federalnych USA o ochronie środowiska*, Białystok 1997, s. XIV.

niku której mogłoby dojść do nadinterpretacji niektórych przepisów. Tak daleko posunięta możliwość ingerencji społeczeństwa w przebieg postępowania wynika z głównej intencji ustawodawcy, którą jest zwiększenie zaufania społeczeństwa do władzy publicznej. Każdy obywatel dzięki otwartości postępowania może poczuć się jako osoba współdecydująca w podjęciu decyzji i nawet, jeżeli ostateczne rozstrzygnięcie nie będzie się pokrywało z jego postulatami, to powinien on być przekonany o słuszności podjętej decyzji w obliczu argumentów przedstawionych przez pozostałych uczestników. Chcąc jednocześnie ustrzec organ przed wywieraniem na niego zbyt silnej presji przez podmioty społeczne, umożliwiono mu odrzucanie niektórych wysuwanych przez nie postulatów, ale tylko w przypadkach określonych w kodeksie.

5. Zakończenie

Reasumując powyższe aspekty trudno jest jednoznacznie określić, czy obecne uregulowanie w prawie polskim rzeczywiście realizuje pierwotne założenia ustawodawców, dążących do harmonijnego współdziałania organizacji społecznych z władzą publiczną. Sam wymóg kontroli działań administracji, poprzez dopuszczanie do postępowania organizacji ekologicznych jest rzeczą bezsporną, jednakże nie wolno zapomnieć o interesach pozostałych osób biorących udział w postępowaniu, które nierzadko mogą być naruszane poprzez działania niektórych podmiotów działających w złej wierze. Same założenia statutowe nie mogą być gwarancją rzeczywistych intencji organizacji chcącej uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony. Z drugiej jednak strony zbytne zawężanie uprawnień organizacji ekologicznych może sprowadzić kontrolę do poziomu symbolicznej tylko obecności w postępowaniu, co w efekcie może skłonić środowisko ekologów do działań pozaprawnych, o czym świadczy chociażby przykład Doliny Rospudy. Przed tym dylematem staje nie tylko polski ustawodawca, ale cała społeczność międzynarodowa. Biorąc pod uwagę powyższe rozbieżności niezwykle ciężkie dla obecnego ustawodawcy jest znalezienie „złotego środka”, który racjonalizowałby pozycję wszystkich uczestników postępowania. W porównaniu z ustawodawstwem krajów sąsiednich (tych o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego, co Polska), unormowanie tej kwestii w prawie polskim zapewnia organizacjom ekologicznym znacznie szerokie spektrum działania, zwłaszcza po likwidacji obostrzeń zawartych w prawie ochrony środowiska. Jednakże bez wątpienia jeszcze długa droga czeka naszego ustawodawcę, zanim dorówna unormowaniom amerykańskim, jednakże USA jako prekursor w dziedzinie ochrony środowiska mają nieporównywalnie większe doświadczenie w regu-

lowaniu tych stosunków. O ich istotnym dorobku w tej dziedzinie może świadczyć chociażby przykład wprowadzenia instytucji oceny oddziaływania na środowisko, która w amerykańskim systemie prawnym funkcjonuje od 1970 r., a już w 1975 r. jej odpowiednik znalazł zastosowanie w Republice Federalnej Niemiec, rok później jej zmodyfikowaną wersję zastosowano we Francji i Irlandii, a od 1985 r. do jej stosowania zobligowane zostały wszystkie kraje Unii Europejskiej (na mocy uchwalonej Dyrektywy Rady Europejskiej). W polskim porządku prawnym zaczęła funkcjonować dopiero od 23.4.1990 r., na podstawie zarządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnych. Jednakże zastosowanie w naszym ustawodawstwie tak daleko posuniętych uregulowań jak w NEPA, wydaje się mało rozsądne zważywszy na różnice w poziomie rozwoju gospodarczego. Bardziej efektywnym wydaje się rozwiązanie zróżnicowanego obowiązywania art. 31 K.p.a. w poszczególnych obszarach prawnych, jak to miało miejsce przed wejściem w życie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Wówczas ustawodawca mógł w newralgicznych gałęziach prawa (np. prawo budowlane) ograniczyć uprawnienia organizacji ekologicznych, co znacznie przyspieszało całą procedurę, zwłaszcza, jeżeli w danym obszarze prawnym dochodziło do wielu nadużyć. W obecnej sytuacji trudno jednoznacznie ocenić trafność zastosowanych rozwiązań, gdyż orzecznictwo na jego podstawie jest na razie stosunkowo ubogie. Istnieją jednak obawy, że nowa ustawa niesie ze sobą niebezpieczeństwo wielu nadużyć, tym bardziej, że organizacje ekologiczne motywując się swoimi celami statutowymi mogą zaskarżyć decyzję do sądu administracyjnego, nawet jeżeli nie brały udziału w postępowaniu. Konsekwencją tego może być celowe wydłużanie całego postępowania w nieskończoność, które w rzeczywistości nie zawsze musi być motywowane pobudkami proekologicznymi. Moim zdaniem bardziej efektywne było rozwiązanie zmuszające organizację ekologiczną do aktywności od samego początku postępowania (w postaci składania wniosków i uwag), co *de facto* zmniejszało prawdopodobieństwo zaskarżenia decyzji kończącej postępowanie.