

# Agnieszka Rotkiewicz

---

## Glosa do Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 maja 2010 r., II SA/Wr 89

---

Studia Prawnoustrojowe nr 22, 289-297

---

2013

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

## Glosy

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 maja 2010 r., II SA/Wr 89/10.

**Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu nie wymaga wydania postanowienia. Organ prowadzący postępowanie wydaje postanowienie jedynie w przypadku odmowy dopuszczenia organizacji do udziału w sprawie.**

**Skoro wyłączenia pewnej kategorii podmiotów od udziału w postępowaniu administracyjnym nie można domniemywać, gdyż może to mieć miejsce tylko wówczas, gdy przepis prawa wyraźnie tak stanowi, należy przyjąć, że w tych kategoriach spraw, w których ustawodawca przewidział możliwość udziału społeczeństwa, będzie mogła uczestniczyć tylko ta grupa organizacji społecznych, które będą mogły być uznane za organizacje ekologiczne. Natomiast w pozostałych kategoriach spraw będą mogły uczestniczyć na ogólnych zasadach, po spełnieniu wymagań wynikających z art. 31 § 1 k.p.a., wszystkie organizacje społeczne.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 maja 2010 r. sprawy ze skargi Stowarzyszenia A. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w J. z dnia 17 grudnia 2009 r. nr... w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji paliw: I. uchyla zaskarżoną decyzję [...].

### Uzasadnienie

Przedmiotem skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu przez Stowarzyszenie A. w K. – powoływane dalej jako: „Stowarzyszenie” – jest decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w J. z dnia 17 grudnia 2009 r. nr... umarzającą postępowanie odwoławcze wszczęte odwołaniem złożonym przez stronę skarżącą od wydanej przez Burmistrza K. na rzecz J. C. decyzji z dnia 22 października 2009 r. stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzię-

cia polegającego na budowie stacji paliw w K. przy ul. W., na działce nr..., obręb K. [...].

Wydanie zaskarżonej decyzji poprzedziło postępowanie wszczęte na wniosek J. C. z dnia 23 marca 2009 r. W trakcie prowadzonego postępowania pismem z dnia 25 czerwca 2009 r. Stowarzyszenia A., powołując się na art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a., zwróciło się o dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w charakterze podmiotu na prawach strony. Postanowieniem z dnia 30 września 2009 r. nr..., powołując w podstawie prawnej orzeczenia art. 44 ust. 1 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 środowisko (Dz.U. nr 199, poz. 1227, z późn. zm.; powoływanej dalej jako: u.o.o.ś.) oraz art. 31 § 1 pkt 2 oraz § 2 k.p.a. Burmistrz K. dopuścił Stowarzyszenie do udziału na prawach strony w prowadzonym postępowaniu administracyjnym. W tak kształtującym się stanie sprawy decyzją z dnia 22 października 2009 r. Burmistrz K. na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 2, art. 75 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 84 i art. 85 ust. 1 u.o.o.ś. stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla objętego wnioskiem przedsięwzięcia.

[...] Rozpatrując wniesione odwołanie, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w J., powołując się na art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. oraz art. 44 ust. 1, art. 59 i art. 79 ust. 1 u.o.o.ś., decyzją z dnia 17 grudnia 2009 r. umorzyło postępowanie odwoławcze z uwagi na brak posiadania przez Stowarzyszenie legitymacji procesowej do kwestionowania wydanej w sprawie decyzji. Rozważając zagadnienie dotyczące możliwości wystąpienia Stowarzyszenia w charakterze strony w postępowaniu zakończonym decyzją z dnia 22 października 2009 r., organ odwoławczy zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 44 u.o.o.ś. organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłaszają chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony. Ponadto organ odwoławczy wskazał, że zgodnie z brzmieniem art. 79 ust. 1 u.o.o.ś. przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania obowiązany jest zapewnić możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza się ocenę oddziaływania na środowisko. W oparciu o cytowane przepisy organ odwoławczy przyjął, że w sprawach, w których nie jest przeprowadzana ocena oddziaływania na środowisko, społeczeństwo nie uczestniczy, a więc możliwość udziału organizacji ekologicznej została wyłączona [...].

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na powyższą decyzję, działając przez swojego pełnomocnika, złożyło Stowarzyszenie. Zaskarżonej decyzji skarżące Stowarzyszenie zarzuciło:

- naruszenie art. 8 k.p.a. w związku z art. 31 § 1 i 2 k.p.a. poprzez prowadzenie postępowania w sposób naruszający zaufanie do organu administracyjnego [...];
- naruszenie art. 7 k.p.a. poprzez prowadzenie postępowania administracyjnego w sposób naruszający interes społeczny oraz interes obywateli [...];
- naruszenie art. 44 ust. 1 w związku z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś. poprzez uznanie, że Stowarzyszenie nie może uczestniczyć w postępowaniu w konsekwencji decyzji organu I instancji, iż brak jest potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko w zakładanym przedsięwzięciu inwestycyjnym;
- naruszenie art. 79 u.o.o.ś. poprzez uznanie, że Stowarzyszenie nie może brać udziału w całym postępowaniu, skoro organ I instancji decyzją z dnia 22 października 2009 r. stwierdził brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko;
- naruszenie art. 138 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 105 § 1 k.p.a. oraz art. 31 k.p.a. poprzez niezasadne umorzenie postępowania w sprawie, bez merytorycznego ustosunkowania się do wniesionego odwołania [...].

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w J. wniosło o jej oddalenie, podtrzymując argumenty zawarte w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

[...] Rozpoznając sprawę w ramach tak zakreślonej kognicji, sąd uznał, że skarga jest uzasadniona, choć nie wszystkie jej zarzuty należy podzielić.

Przedmiotem kontroli sądu w sprawie niniejszej była decyzja organu II instancji umarzająca postępowanie odwoławcze wszczęte odwołaniem złożonym przez Stowarzyszenie od decyzji organu I instancji stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a., postępowanie odwoławcze może zakończyć się decyzją o umorzeniu tego postępowania, gdy stało się ono bezprzedmiotowe w rozumieniu treści art. 105 § 1 kodeksu. Z podmiotowym aspektem bezprzedmiotowości postępowania odwoławczego mamy do czynienia w sytuacji, gdy wnoszący odwołanie nie jest stroną w sprawie. [...] Kodeks postępowania administracyjnego nie przyjmuje wąsko pojętej zasady skargowości i legitymację do wnoszenia środków zaskarżenia przyznaje nie tylko stronie, ale i podmiotom na prawach strony, tj. organizacji społecznej i prokuratorowi.

[...] Wyartykułowane w art. 31 k.p.a. zasady udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym nie stoją na przeszkodzie, aby w przepisach o charakterze materialnym wprowadzić możliwość udziału organizacji społecznych na odmiennych zasadach lub wręcz wyłączyć możliwość udziału organizacji społecznej na prawach strony. [...] Przypadek modyfikacji zasad kodeksowych udziału organizacji społecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym wprowadzony został m.in. w art. 44 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 środowisko, stosownie do którego treści organizacji ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony. Jednocześnie art. 44 ust. 1 u.o.o.ś. *in fine* stanowi, że art. 31 § 4 k.p.a. nie stosuje się.

[...] Wprowadzona w art. 44 u.o.o.ś. modyfikacja zasad udziału organizacji społecznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa polega na tym, że organizacje ekologiczne mogą zgłosić swój udział na każdym etapie prowadzonego postępowania administracyjnego [...]. W takiej sytuacji podmiot, który zgłasza chęć uczestniczenia w postępowaniu, nie musi dodatkowo spełniać warunków określonych w art. 31 k.p.a. Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu nie będzie wymagało wydania postanowienia. Organ prowadzący postępowanie wyda postanowienie jedynie w przypadku odmowy dopuszczenia organizacji do udziału w sprawie. Modyfikacja zastosowania art. 31 k.p.a., którą niesie za sobą art. 44 u.o.o.ś., została ograniczona w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym. W wymiarze podmiotowym przepis art. 44 u.o.o.ś. adresowany jest wyłącznie do organizacji ekologicznych rozumianych jako organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska (definicja ustawowa zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 10 u.o.o.ś.). Poza tym norma ta znajduje zastosowanie wyłącznie w stosunku do kategorii spraw z zakresu ochrony środowiska wymagających zagwarantowania udziału społeczeństwa. Zgodnie z u.o.o.ś. udział społeczeństwa wymagany jest w tych wszystkich sprawach, w których w ramach postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko. Ocenę oddziaływania na środowisko przeprowadza się dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dla których ten obowiązek został stwierdzony w drodze postanowienia.

Przedstawiona regulacja nie przesądza jednak, wbrew stanowisku wyrażonemu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w J., o wyłączeniu udziału organizacji społecznych z tych postępowania, w ramach których nie jest prowadzona ocena oddziaływania na środowisko. Art. 44 u.o.o.ś. w ust. 1 *in fine* stanowi jedynie, że w przypadku udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa nie stosuje się art. 31 § 4 k.p.a. nakładającego na organ administracji obowiązek poinformowania o prowadzonym postępowaniu organizacji społecznych.

[...] Podsumowując, skoro wyłączenia pewnej kategorii podmiotów od udziału w postępowaniu administracyjnym nie można domniemywać, gdyż

może to mieć miejsce tylko wówczas, gdy przepis prawa wyraźnie tak stanowi, należy przyjąć, że w tych kategoriach spraw, w których ustawodawca przewidział możliwość udziału społeczeństwa, będzie mogła uczestniczyć tylko ta grupa organizacji społecznych, które będą mogły być uznane za organizacje ekologiczne. Natomiast w pozostałych kategoriach spraw będą mogły uczestniczyć na ogólnych zasadach, po spełnieniu wymagań wynikających z art. 31 § 1 k.p.a., wszystkie organizacje społeczne [...].

## Glosa

Głosowane orzeczenie zasługuje w pełni na aprobatę. Sformułowane w nim tezy dotyczą dwóch istotnych i pozostających ze sobą w związku zagadnień procesowych, odnoszących się do zróżnicowanej pozycji prawnej organizacji ekologicznej jako podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym. W pierwszej kolejności dotyczą formy prawnej dopuszczenia organizacji do postępowania wymagającego udziału społeczeństwa. W drugiej zaś wskazują na zasady uczestnictwa organizacji ekologicznej na prawach strony w postępowaniach niewymagających udziału społeczeństwa.

Na początku należy podkreślić, że glosowany wyrok odnosi się do organizacji ekologicznej, której legalna definicja została zawarta w art. 3 pkt 10 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>1</sup>. Zgodnie z jego treścią, poprzez organizację ekologiczną rozumie się organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska.

Z kolei pojęcie organizacji społecznej wynika z art. 5 § 2 pkt 5 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>2</sup> (dalej: k.p.a.), w kręgu którego znajdują się szeroko rozumiane organizacje: zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Ze względu jednak na ogólny charakter powyższej definicji, w doktrynie do istotnych cech decydujących o uznaniu określonego podmiotu za organizację społeczną zalicza się: (1) trwały cel o charakterze społecznym, (2) oparcie działalności organizacji na podstawie prawnej, (3) uznanie jej przez państwo, (4) normy organizacyjne wiążą wyłącznie jej członków, (5) obowiązek realizacji celów statutowych spoczywa wyłącznie na członkach organizacji<sup>3</sup>.

Definiując organizację ekologiczną, należy zatem uznać, że jest ona rodzajem organizacji społecznej, która działa w określonych ramach organiza-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. (Dz.U. nr 199, poz. 1227 ze zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267).

<sup>3</sup> B. Jaworska-Dembska, *Pozycja organizacji społecznych w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 11, s. 57. Autorka do cech pomocniczych, dodatkowo zalicza natomiast: dobrowolność oraz niezarobkowy charakter.



cyjnych, na podstawie przepisów prawa i w granicach w nich określonych oraz prowadzi działalność w zakresie ochrony środowiska<sup>4</sup>. Samo zaś pojęcie ochrony środowiska zostało zawarte w art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>5</sup> i polega na podjęciu lub zaniechaniu działań umożliwiających zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej. Ponieważ termin ten jest szeroko ujmowany, to podstawą umożliwiającą organizacjom ekologicznym włączenie się do postępowania powinno być uwzględnienie celów ochrony środowiska zawartych w statucie danej organizacji<sup>6</sup>.

W glosowanym wyroku wyraźnie zróżnicowano podstawy prawne działania organizacji ekologicznej jako podmiotu na prawach strony wynikające z k.p.a. od tych rozwiązań prawnych, które zostały zawarte w art. 44 u.o.o.ś. Otóż ogólne zasady dopuszczenia przez organ administracji publicznej organizacji społecznej do udziału w postępowaniu lub wszczęcia postępowania na jej wniosek, gdy organizacja społeczna nie legitymuje się interesem prawnym<sup>7</sup>, zostały określone w art. 31 k.p.a. Organizacja społeczna może zatem „w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania, 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny (§ 1). Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie (§ 2)”.

Z art. 31 § 2 k.p.a. wynika, że dopiero łączne spełnienie przesłanek przez organizację społeczną stanowi podstawę do wydania przez organ postanowienia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Z chwilą doręczenia lub ogłoszenia postanowienia organizacja nabywa status podmiotu na prawach strony, a w związku z tym,

---

<sup>4</sup> K. Gruszecki, *Komentarz do art. 44 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 środowisko*, [w:] K. Gruszecki, *Komentarz do 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 środowisko. Stan prawny na dzień 15 listopada 2008 r.*, LEX; zob. także K. Gruszecki, *Udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym w sprawach ochrony środowiska*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2, s. 91 oraz J. Niczyporuk, *Organizacja ekologiczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, Rzeszów 2012, s. 372 i nast.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 150 ze zm.).

<sup>6</sup> M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 132.

<sup>7</sup> Organizacja społeczna, której interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, będzie stosownie do art. 28 k.p.a. stroną takiego postępowania. Zob. szerzej na temat interesu prawnego D. Całkiewicz, *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13, s. 83–86.

może skorzystać z takich samych praw procesowych, jakie przepisy ustawy przyznają stronie<sup>8</sup>.

Z kolei zasady udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa zostały zawarte w art. 44 u.o.o.ś. Zgodnie z ust. 1 ww. przepisu, organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w takim postępowaniu, uczestniczą w nim na prawach strony. Przepisu art. 31 § 4 k.p.a. nie stosuje się. Natomiast w art. 44 ust. 2 u.o.o.ś. ustawodawca przyznał organizacji ekologicznej prawo do wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji. Prawo do wniesienia odwołania przysługuje także w przypadku, gdy organizacja nie brała udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji. Wniesienie odwołania jest wówczas równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony. Stosownie zaś do ust. 4 na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej służy zażalenie.

W glosowanym wyroku przyjęto, że dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu prowadzonym z udziałem społeczeństwa nie wymaga wydania postanowienia. Jednakże oprócz argumentów podniesionych przez Sąd, w wykładni art. 44 u.o.o.ś. niezwykle ważne jest wskazanie, jakie kryteria zadecydowały o tak istotnej modyfikacji zasad udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Jak wynika z uzasadnienia ustawy<sup>9</sup>, przepisy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska stanowiły transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z 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/WE oraz wdrażać postanowienia Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus 25 czerwca 1998 r.<sup>10</sup> Natomiast w związku z zarzutem Komisji Europejskiej dotyczącym nieprawidłowej transpozycji pojęcia „zainteresowana społeczność” z art. 1 ust. 2 dyrek-

<sup>8</sup> Zob. także: A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz. Bibliografia postępowania administracyjnego za lata 1927–2005*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 1048; J. Jendrośka, *Uczestnicy na prawach strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 857, Prawo CXLIII, Wrocław 1985, s. 107.

<sup>9</sup> Rządowy projekt ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, druk sejmowy nr 768/ VI kadencja Sejmu, Lex Omega.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 78, poz. 706.



tywy 85/337/EWG, rozszerzono zakres uprawnień przysługujących organizacjom ekologicznym w postępowaniu z udziałem społeczeństwa i postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Ustawodawca wzmocnił pozycję organizacji ekologicznych, przyjmując, że zarówno strony postępowania, jak i organizacje ekologiczne muszą mieć zagwarantowane takie same prawa<sup>11</sup>.

Skoro zatem zamierzeniem ustawodawcy było zrównanie pozycji procesowej organizacji ekologicznej z pozycją procesową strony tego postępowania, to ustawodawca nie powinien uzależniać udziału organizacji od władczego rozstrzygnięcia organu w postaci wydania postanowienia o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu. W art. 44 ust. 1 u.o.o.ś. ustawodawca wyraźnie wskazał, iż konsekwencją zgłoszenia chęci uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa jest uczestniczenie w nim organizacji ekologicznej na prawach strony. W sposób dobitny zamierzenia ustawodawcy zostały wyrażone w ust. 2 art. 44 u.o.o.ś., w którym przyjęto, że samo zgłoszenie odwołania w postępowaniu administracyjnym jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. Organ wydaje postanowienie dopiero w przypadku odmowy dopuszczenia organizacji do udziału w sprawie, na co wyraźnie wskazuje art. 44 ust. 4 u.o.o.ś.<sup>12</sup>

W glosowanym wyroku zwrócono jednocześnie uwagę, że w zakresie przedmiotowym modyfikacje art. 31 k.p.a. mają zastosowanie wyłącznie do postępowań prowadzonych z udziałem społeczeństwa. W pozostałych natomiast kategoriach spraw organizacje ekologiczne będą mogły uczestniczyć na ogólnych zasadach, po spełnieniu wymagań wynikających z art. 31 § 1 k.p.a.<sup>13</sup> Słusznie zatem Sąd uznał, że organ odwoławczy umarzając postępowanie naruszył art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. Samorządowe Kolegium Odwoławcze błędnie bowiem przyjęło, że dokonana przez ustawodawcę w art. 44 u.o.o.ś. modyfikacja zasad kodeksowych udziału organizacji społecznych miała na celu pozbawienie możliwości uczestniczenia organizacji ekologicznych w postępowaniach prowadzonych bez udziału społeczeństwa.

---

<sup>11</sup> Zob. także B. Draniewicz, *Uczestnictwo organizacji ekologicznych w postępowaniu. Glosa do wyroku WSA w Gdańsku z 24.02.2009 r (II SA/Gd 906/08)*, „Prawo i Środowisko” 2009, nr 2, s. 142; J. Jendrośka, *Nowa regulacja prawna dostępu do informacji i udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocen oddziaływania na środowisko*, „Prawo i Środowisko”, 2008, nr 3, s. 134–135.

<sup>12</sup> Zob. także B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 118 i 122; K. Gruszecki, *Udział organizacji ekologicznych...*, s. 96–97; A. Rotkiewicz, *Pozycja jednostki w administracyjnych postępowaniach pozakodeksowych regulujących problematykę ochrony środowiska i udziału społeczeństwa w ochronie środowiska*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Olsztyn 2013, s. 249–250.

<sup>13</sup> Zob. także B. Draniewicz, *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu niewymagającym udziału społeczeństwa. Glosa do wyroku WSA w Krakowie z 22 lipca 2010 r (II SA/Kr 272/10)*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 3, s. 110 i nast.

Ponadto przyjęcie stanowiska organu odwoławczego prowadziłyby do sytuacji, w której możliwość sprawowania kontroli społecznej<sup>14</sup> przez organizacje społeczne (w tym ekologiczne) zostałaby wyłączona. Natomiast celem procedury administracyjnej jest nie tylko stworzenie zasad działania organów dla prawidłowej realizacji norm prawa materialnego, lecz również stworzenie gwarancji mających na celu zabezpieczenie obywatela przed samowolą organów administracji<sup>15</sup>. W nauce prawa słusznie wskazuje się, że: „dopuszczenie organizacji społecznej do toczącego się postępowania, nawet jeśli jej członkowie prowadzą działalność konkurencyjną w stosunku do strony, jest realizacją tych celów. Organ powinien dążyć bowiem do zrównoważenia interesu publicznego (społecznego) z interesem strony, co należy rozumieć w ten sposób, iż decyzja kończąca postępowanie powinna, stosownie do okoliczności, uwzględniać oba te interesy (art. 7)”<sup>16</sup>. Z tych zatem przyczyn, głosowane tezy należało zaakceptować.

*Agnieszka Rotkiewicz*

---

<sup>14</sup> Jak podnosi D. Całkiewicz, ustawodawca przyznał organizacji społecznej określone uprawnienia w postępowaniu administracyjnym, które służą kontroli społecznej. Aby jednak nie doszło do nadmiernego rozszerzenia liczby podmiotów uczestniczących w sprawie innej osoby, ustawodawca określił jednocześnie warunki tego udziału. Zob. szerzej D. Całkiewicz, *Uprawnienia organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym w sprawach dotyczących innych osób*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 26 i 31.

<sup>15</sup> M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne-ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010, s. 2.

<sup>16</sup> J. Chmielewski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 24 czerwca 2009 r., II OSK 1038/08*, OSP 2011, nr 6, s. 472.