



Katarzyna Biskup-Grabowska

 <https://orcid.org/0000-0001-6963-1837>

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
Polska

## Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska

---

---

### 1. Wstęp

W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że wolność zrzeszania się to podstawowa zasada demokratycznego państwa prawa. Została ona uregulowana w art. 12, art. 58 i art. 59 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup>, dzięki czemu zagwarantowano przestrzeganie jednego z najważniejszych praw obywatelskich. Jak zauważa E. Hadrowicz, „poprzez stowarzyszenia realizowana jest również idea aktywnego obywatelstwa”<sup>2</sup>, co powinno się rozumieć jako podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia obywatelom możliwości uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań<sup>3</sup>. Przykładowym potwierdzeniem tego niech będzie postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 kwietnia 1998 r.: zaznaczono w nim, że wolność zrzeszania się, wynikająca z ustawy zasadniczej, należy do wolności obywatelskich, których zadaniem jest umożliwienie jednostkom postępowania według

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. [dalej: Konstytucja RP; ustawa zasadnicza].

<sup>2</sup> E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2020.

<sup>3</sup> P. Ruczkowski, *Wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 518.

własnej woli, niezależnie od państwa i wydawanych przez nie aktów prawnych<sup>4</sup>. Ponadto wolnością tą nie można dowolnie dysponować, tj. zakazane jest przyznanie, a następnie cofnięcie owego uprawnienia<sup>5</sup>.

W związku z powyższym w artykule podjęto rozważania na temat statusu prawnego stowarzyszeń oraz możliwości ich uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach odnoszących się do spraw z zakresu ochrony środowiska. Niniejszy wywód, poparty analizą orzecznictwa sądów administracyjnych, doprowadzi do wniosków *de lege lata* w kwestii możliwości udziału organizacji ekologicznych w omawianym tu rodzaju postępowań.

## 2. Wprowadzenie do działalności organizacji ekologicznych: status prawny stowarzyszeń

Stowarzyszenia to organizacje prawne, których zadaniem jest realizowanie zawartych w Konstytucji RP gwarancji obejmujących wolność zrzeszania się oraz podejmowania wspólnych działań przez obywateli. Ogólne dyrektywy dotyczące zrzeszania się w takich organizacjach ujęte zostały w art. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach<sup>6</sup>, jednak w pierwszej kolejności należy uwzględnić wspomniane we wstępie regulacje znajdujące się w ustawie zasadniczej.

Wolność, o której mowa, wyrażona w art. 12 Konstytucji RP<sup>7</sup>, nawiązuje do pojęcia społeczeństwa obywatelskiego. Jak podkreśla P. Tuleja, treść owego przepisu nie wskazuje wprost na znaczenie tego pojęcia, niemniej idea społeczeństwa obywatelskiego przejawia się w wyraźnym odróżnieniu społeczeństwa od państwa oraz w odwołaniu się do zasady pomocniczości jako filaru funkcjonowania społeczeństwa i do jej respektowania przez państwo, wobec czego zasada ta, wraz z zasadą pluralizmu politycznego, stanowi podstawę organi-

---

<sup>4</sup> Postanowienie SA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 1998 r., sygn. I ACa 17/98, LEX nr 34832.

<sup>5</sup> K. Biskup, *Administracyjnoprawny status stowarzyszeń*, w: *Prawne aspekty aktywności obywatelskiej. Wybrane zagadnienia*, red. Z. Bukowski, M. Masternak, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2021, s. 14.

<sup>6</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261.

<sup>7</sup> Art. 12: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”.

zacji społeczeństwa<sup>8</sup>. Pogląd taki sformułował również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 2 czerwca 2015 r.; dodatkowo stwierdził w nim, że „kryterium miejsca wykonywania pracy zarobkowej nie może przesądzać o zakresie korzystania przez jednostki z wolności, o której mowa w art. 59 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji”<sup>9</sup>. Zatem wolności zagwarantowane przez ustrojodawcę wymagają przede wszystkim, po pierwsze, powstrzymania się państwa przed ingerowaniem w swobodę powoływania przedmiotowych zrzeszeń, po drugie, stworzenia instytucji prawnych umożliwiających realizowanie ich poszczególnych celów<sup>10</sup>. Oczywiście, przepisy przewidują pewne ograniczenia w tworzeniu i funkcjonowaniu stowarzyszeń<sup>11</sup>, o czym będzie mowa w dalszej części wyводу. W tym miejscu należy podkreślić, że organ państwowy jest zobowiązany wskazać podstawę prawną ograniczenia wolności obywateli polegającego na odmowie zrzeszenia się w stowarzyszeniu<sup>12</sup>.

Także w art. 58 Konstytucji RP zawarto zasadę wolności zrzeszania się, którą odnaleźć można również w przepisach prawa międzynarodowego i europejskiego, a w szczególności w:

- Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przyjętej i proklamowanej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Paryżu w dniu 10 grudnia 1948 r.<sup>13</sup>;
- Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjętym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 19 grudnia 1966 r.<sup>14</sup>, oraz Protokole fakultatywnym do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, uchwalonym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 19 grudnia 1966 r.<sup>15</sup>;
- Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.<sup>16</sup>;
- Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012 r.<sup>17</sup>

W myśl omawianej zasady każdemu zostaje zapewniona wolność zrzeszania się; równocześnie jednak zabrania się tworzenia zrzeszeń, których cel

---

<sup>8</sup> P. Tuleja, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Wolters Kluwer, LEX/el. 2021, art. 12.

<sup>9</sup> Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13, LEX nr 1730123.

<sup>10</sup> P. Tuleja, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 12.

<sup>11</sup> Art. 58 ust. 2: „Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd”.

<sup>12</sup> Postanowienie SA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 1998 r., sygn. I ACa 17/98, LEX nr 34832.

<sup>13</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III), [dostępna m.in. w:] Polski Komitet ds. Unesco [online], [https://www.unesco.pl/fileadmin/user\\_upload/pdf/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Czlowieka.pdf](https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf) [dostęp: 7.02.2022].

<sup>14</sup> Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 i 168.

<sup>15</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 23, poz. 80 i 81.

<sup>16</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

<sup>17</sup> Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r., s. 391.

bądź działalność miałyby być sprzeczne z Konstytucją RP lub z ustawą. Zatem założenie, że wolność zrzeszania się ma charakter absolutny, jest błędne, podlega ona bowiem ograniczeniom.

Przepisy ustawy zasadniczej zostały rozszerzone przez wspomniane już Prawo o stowarzyszeniach, w którym uregulowano realizację wolności zrzeszania się w stowarzyszeniach jako swoistym podtypie zrzeszeń. Już w preambule ustawodawca wskazuje, że ów akt prawny uchwalono po to, by w pełni zagwarantować wolność zrzeszania się wyrażoną w Konstytucji RP i zgodną z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka oraz Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych.

Przez „stowarzyszenie” należy rozumieć dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych. Pojęcie to było przedmiotem licznych rozważań w doktrynie<sup>18</sup>. W tym miejscu warto wyjaśnić, że dobrowolność stowarzyszenia oznacza, iż obywatelom przysługuje całkowita swoboda w zakresie utworzenia go, przystąpienia do niego i wystąpienia z niego. Istotę samorządności upatruje się w swobodzie kształtowania struktury organizacyjnej takiego zrzeszenia czy ustalania kryteriów członkostwa. Trwałość zaś oznacza, że nie zalicza się do stowarzyszeń tych organizacji, które skupiają osoby, by zrealizować jednorazowe zadanie, ponieważ zadania stowarzyszeń winny być długoterminowe<sup>19</sup>. Z kolei fakt, że cele takich zrzeszeń mają charakter niezarobkowy, nie wyklucza prowadzenia przez nie działalności gospodarczej<sup>20</sup>.

Kompleksowe omówienie istoty i cech prawnych stowarzyszenia nie jest przedmiotem niniejszego artykułu, toteż dotychczasowe rozważania stanowią tylko wprowadzenie do zagadnienia funkcjonowania organizacji ekologicznych i ich udziału w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska na podstawie przepisów szczególnych. Podkreślić jednak trzeba, że ustawodawca przewidział różne rodzaje stowarzyszeń. W literaturze przedmiotu wskazuje się ich cechy charakterystyczne i porównuje owe zrzeszenia, opierając się na analizie przepisów Prawa o stowarzyszeniach<sup>21</sup>. Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej istnieją dwie formy stowarzyszeń: stowarzyszenia zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz stowarzyszenia zwykłe, podlegające wpisowi do ewidencji stowarzyszeń zwykłych.

Skoro stowarzyszenie oznacza możliwość realizowania przez grupę osób wspólnych zainteresowań bądź celów, należałoby zdefiniować pojęcie „organizacja ekologiczna”. Otóż jest to szczególny rodzaj organizacji społecznej,

---

<sup>18</sup> M.in. K. Biskup, *Administracyjnoprawny status stowarzyszeń...*, s. 13–29; P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, wyd. 3, Wolters Kluwer, LEX/el. 2007, art. 2; A. Rzeptecka-Gil, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2017, art. 2.

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 marca 2011 r., sygn. III SA/Wa 1695/10, LEX nr 860026.

<sup>20</sup> Postanowienie NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. II OZ 480/11, LEX nr 1083757.

<sup>21</sup> Szerzej: K. Biskup, *Administracyjnoprawny status stowarzyszeń...*, s. 13–29.

o której mowa w art. 5 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>22</sup>. Z kolei „organizacje społeczne” obejmują – zgodnie zarówno z obowiązującym orzecnictwem, jak i z doktryną – stowarzyszenia, fundacje i spółki prawa handlowego<sup>23</sup>. Dlatego też wstęp do części właściwej niniejszego artykułu poświęcony został kwestiom ogólnym związanym z tworzeniem i funkcjonowaniem stowarzyszeń.

### 3. Organizacja ekologiczna – rozważania nad definicją

Definicję legalną pojęcia „organizacja ekologiczna”<sup>24</sup> odnaleźć można zarówno w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>25</sup>, jak i w ustawie 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<sup>26</sup>.

Zgodnie z art. 3 pkt 15 p.o.ś. organizacje ekologiczne to organizacje społeczne, których celem statutowym jest ochrona środowiska. W orzecnictwie przyjęto, że nie musi ona być jedynym celem działalności stowarzyszenia, żeby móc uznać je za organizację ekologiczną w rozumieniu przywołanego przepisu. Dodatkowo trzeba zaznaczyć pomocność wykładni celowościowej przy ocenie zadania określonego w statucie jako np. „ekologia i rozwój przestrzenny”, użycie wyłącznie wykładni językowej okazuje się bowiem niewystarczające z punktu widzenia przypisania stowarzyszeniu celu, jakim ma być ochrona środowiska<sup>27</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w jednym z wyroków sprecyzował, w jaki sposób interpretować cele charakteryzujące organizację ekologiczną; stwierdził, że „organizacja ekologiczna to takie zrzeszenie, którego celem podstawowym jest podejmowanie lub zaniechanie działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Za organizację ekologiczną nie może być uznana organizacja, która w swoim statucie wymienia jako cel upowszechnianie walorów przyrodniczych, inicjowanie, popieranie i współdziałanie, a także organizowanie wszelkich zamierzeń i prac związanych z harmonijnym rozwojem społeczno-gospodarczym, a także [w zakresie – K.B.-G.]

<sup>22</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm. [dalej: k.p.a.].

<sup>23</sup> A. Siwkowska, *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2020.

<sup>24</sup> I. Radziwon-Kamińska, *Organizacja ekologiczna jako podmiot w postępowaniu administracyjnym. Wybrane zagadnienia*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, T. 22, nr 40, s. 128.

<sup>25</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm. [dalej: p.o.ś.].

<sup>26</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2373 ze zm. [dalej: u.o.o.ś.].

<sup>27</sup> Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 1732/10, LEX nr 1152019.

ekologii i rozwoju przestrzennego. Żadne z tych celów nie mogą być zakwalifikowane jako podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej”<sup>28</sup>.

W tym świetle zasadne jest podanie prawidłowo sformułowanych celów organizacji ekologicznej; takiego przykładu dostarcza chociażby statut Stowarzyszenia Ekologiczno-Kulturalnego „EKOklub” z siedzibą w Wielowsi, w którym wskazano wprost, że cele zrzeszenia obejmują m.in. zachowanie i wzbogacenie środowiska naturalnego oraz działania na rzecz ekologii, ochrony zwierząt i ochrony dziedzictwa przyrodniczego. Cele te realizowane są poprzez prowadzenie działalności edukacyjnej, promocyjnej i reklamowej, organizowanie akcji upowszechniających postawy proekologiczne oraz interwencje i akcje bezpośrednie w sytuacji największego zagrożenia dla środowiska naturalnego, w granicach określonych przepisami prawa<sup>29</sup>.

W art. 3 ust. 1 pkt 10 u.o.o.s. powtórzono definicję legalną organizacji ekologicznej zawartą w p.o.s., mianowicie, że przez to pojęcie rozumieć należy organizację społeczną, której celem statutowym jest ochrona środowiska. Jak już wspomniano, statut albo regulamin stowarzyszenia powinny w sposób niebudzący wątpliwości przedstawiać cele realizowane przez organizację, które muszą być nakierowane na ochronę środowiska. Przy czym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że opis celów winien precyzować granice przedmiotowe spraw pozostających w kręgu zainteresowania danej organizacji<sup>30</sup>. Trzeba zaznaczyć, że w przywołanej definicji ustawowej nie przewidziano dookreślenia „organizacji ekologicznej”; wskazano jedynie jej odrębność od ogólnie rozumianej „organizacji społecznej”, używając kryterium przedmiotowego w postaci zakresu prowadzonej działalności<sup>31</sup>. W związku z tym przy wykładni pojęcia „organizacja ekologiczna” aktualność zachowują przepisy k.p.a. odnoszące się do organizacji społecznych i ich udziału w postępowaniu na prawach strony<sup>32</sup>.

Organizacja ekologiczna stanowi zatem zrzeszenie osób, których nadrzędnym celem jest dbałość o ochronę środowiska, co powinno znajdować odzwierciedlenie w celach uregulowanych w statucie. Pojawia się więc pytanie, w jaki sposób organizacja taka może uczestniczyć w postępowaniu admini-

<sup>28</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. II SA/Kr 1774/09, LEX nr 577106.

<sup>29</sup> Statut Stowarzyszenia Ekologiczno-Kulturalnego „EKOklub” z siedzibą w Wielowsi, <http://ekoklub.org.pl/statut-stowarzyszenia/> [dostęp: 7.02.2022].

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2017 r., sygn. V SA/Wa 63/17, LEX nr 2393337.

<sup>31</sup> K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 3, Wolters Kluwer, LEX/el. 2020, art. 44.

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. przez „organizacje społeczne” rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne w zw. z art. 31 k.p.a.

stracyjnym i czy nie zostało to obwarowane przez ustawodawcę dodatkowymi wymaganiami.

#### 4. Organizacje ekologiczne jako zrzeszenia uczestniczące w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska

Każda organizacja społeczna może na zasadach ogólnych brać udział w postępowaniu administracyjnym jako strona lub podmiot na prawach strony. Przez tę drugą instytucję procesową należy rozumieć dopuszczenie przez ustawodawcę ewentualnego uczestnictwa w postępowaniu m.in. organizacji społecznych, których prawa są w nim poniekąd ograniczone. Wynika to wprost z faktu, że „podmioty te nie są stroną w toczącym się postępowaniu, gdyż postępowanie nie toczy się w ich »własnej« sprawie; nie występują one zamiast strony, lecz obok i niezależnie od strony”<sup>33</sup>.

Zgodnie z art. 31 k.p.a. do udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym na prawach strony dojdzie po spełnieniu przez nią łącznie następujących przesłanek:

- postępowanie administracyjne nie dotyczy praw ani obowiązków organizacji społecznej, ale praw i obowiązków strony (stron) postępowania;
- jest to uzasadnione celami statutowymi organizacji społecznej;
- przemawia za tym interes społeczny<sup>34</sup>.

Organizacja społeczna może również, zamiast uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony, za zgodą organu administracji publicznej przedstawić pogląd w toczącej się sprawie. Stanowisko to winno zostać wyrażone w uchwale bądź oświadczeniu organu statutowego zrzeszenia (art. 31 § 5 k.p.a.)<sup>35</sup>, co odróżnia tryb wynikający z k.p.a. od przewidzianej regulacji szczególnej, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

W u.o.o.s. – określającej m.in. zasady i tryb postępowania w sprawach dotyczących oceny oddziaływania na środowisko czy udziału społeczeństwa w ochronie środowiska – zawarto dodatkowe obostrzenia związane z możliwością uczestnictwa w postępowaniu i wnoszenia środków odwoławczych przez organizacje ekologiczne. Zgodnie z ust. 1 art. 44 u.o.o.s. mogą one przystąpić

---

<sup>33</sup> K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, T. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978, s. 193.

<sup>34</sup> A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2022, art. 31.

<sup>35</sup> B. Adamiak, *Podmioty na prawach strony*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, wyd. 15, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 178.



na prawach strony do toczącego się postępowania wymagającego udziału społeczeństwa, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska bądź ochrony przyrody w okresie nie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wszczęcia danego postępowania. Co istotne, brzmienie niniejszego przepisu wynika z nowelizacji u.o.o.ś. na mocy art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw<sup>36</sup>. Wcześniej art. 44 u.o.o.ś. nie przewidywał żadnych dodatkowych warunków, od których spełnienia zależałoby prawo organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu<sup>37</sup>. W celu zagwarantowania pewności postępowań<sup>38</sup> ustawodawca wprowadził ograniczenie możliwości przystąpienia do nich obwarowane okresem działalności organizacji ekologicznej, tak by uczestniczyły w nich jedynie zrzeszenia realnie zaangażowane i doświadczone w zakresie ochrony środowiska i przyrody<sup>39</sup>. Takie rozwiązanie jest pozytywnie oceniane zarówno w doktrynie<sup>40</sup>, jak i w judykaturze<sup>41</sup>, wyłącza bowiem możliwość udziału w postępowaniach podmiotów powstających *ad hoc*, w związku z realizacją konkretnej inwestycji.

Uprawnienia organizacji ekologicznej wynikające z art. 44 ust. 1 i ust. 2 u.o.o.ś. przysługują jej tylko w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa. Za takie uznaje się m.in. postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w ramach których przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko<sup>42</sup>. W orzecznictwie utrzymało się stanowisko, że to konkretne przepisy prawa decydują o zakwalifikowaniu postępowania administracyjnego do kategorii postępowań wymagających udziału społeczeństwa<sup>43</sup>. Przykładowy katalog wyodrębnili W. Jacyno i J. Rewkowska, wskazujący, że do takich postępowań należą m.in. te dotyczące wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, jeśli regionalny

<sup>36</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1133 ze zm.

<sup>37</sup> W. Jacyno, J. Rewkowska, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2020, art. 44.

<sup>38</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2352, Sejm VII kadencji, 23.04.2014, Kancelaria Sejmu RP [online], <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2352> [dostęp: 7.02.2022].

<sup>39</sup> B. Opaliński, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. B. Opaliński, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2021, art. 44.

<sup>40</sup> K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji...*, art. 44.

<sup>41</sup> M.in. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. II OSK 3086/17, LEX nr 2524304.

<sup>42</sup> A. Siwkowska, *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia...*

<sup>43</sup> M.in. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. II OSK 1131/14, LEX nr 2033961.



dyrektor ochrony środowiska stwierdził potrzebę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (art. 98 ust. 4 u.o.o.ś.)<sup>44</sup>.

Jeśli zatem w danym postępowaniu nie przeprowadza się oceny oddziaływania na środowisko, to organizacji ekologicznej nie dopuszcza się do udziału na prawach strony zgodnie z dyspozycją art. 44 ust. 1 i ust. 2 u.o.o.ś. W takiej sytuacji powinno się rozstrzygnąć o możliwości dopuszczenia organizacji do postępowania na zasadach ogólnych, czyli w odniesieniu do art. 31 § 1 i 2 k.p.a.<sup>45</sup> Trzeba tutaj podkreślić, że przywołane przepisy wyznaczają dwa odrębne tryby postępowania<sup>46</sup>: ten przewidujący ewentualny udział zrzeszenia w postępowaniu administracyjnym na podstawie k.p.a. ma charakter generalny, natomiast ten określony w u.o.o.ś. stanowi *lex specialis* i umożliwia organizacjom ekologicznym uczestnictwo w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli spełnią warunki wymienione w ustawie.

Uczestnicząc w postępowaniu na prawach strony, organizacja ekologiczna może zgłaszać wnioski dowodowe, brać udział w rozprawie, prezentować swoje stanowisko czy zapoznawać się z aktami sprawy. Zrzeszeniu takiemu przysługują więc uprawnienia procesowe strony, ale nie dysponuje ono prawami o charakterze materialnym, które są przedmiotem postępowania w sprawie innego podmiotu. W związku z tym organizacja ekologiczna nie może m.in. zabiegać o zawieszenie postępowania (art. 98 § 1 k.p.a.) ani o jego umorzenie (art. 105 § 2 k.p.a.)<sup>47</sup>. Wspomniane uprawnienia zaś przysługiwać jej będą w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów zarówno k.p.a., jak i u.o.o.ś.

Natomiast zgodnie z art. 44 ust. 1 u.o.o.ś., w odróżnieniu od regulacji ogólnych, organizacje ekologiczne nie są zawiadamiane bezpośrednio przez organ administracji publicznej, nawet jeśli uzna on, że zawiadomienia danej organizacji wymaga interes społeczny lub jej cele statutowe przemawiają za jej udziałem w postępowaniu. Bezpośrednią przyczyną wyłączenia zastosowania art. 31 § 4 k.p.a. jest regulacja art. 33 ust. 1 u.o.o.ś., która przewiduje, że organ właściwy do wydania decyzji, przed jej wydaniem czy zmianą wymagającą udziału społeczeństwa, podaje do publicznej wiadomości informacje, z którymi organizacja ekologiczna jako zainteresowany podmiot może się zapoznać. Wyłączenie zawarte w u.o.o.ś. wynika z faktu, że udział organizacji społecznej w postępowaniu z zakresu ochrony środowiska zależy od woli owego zrzeszenia. Należy więc przyznać rację B. Opalińskiemu, gdy wskazuje, że w omawianej sytuacji „nie znajduje zatem zastosowania art. 31 § 4 KPA, zgodnie z którym w postępowaniu administracyjnym, jeżeli organ administracji publicznej uzna to za stosowne, zawiadamia o nim organizację społeczną. Jednak jeżeli w sprawie,

<sup>44</sup> W. Jacyno, J. Rewkowska, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, art. 44.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 23 marca 2021 r., sygn. III OSK 84/21, LEX nr 3153042.

<sup>46</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 maja 2021 r., sygn. II SA/GI 165/21, LEX nr 3182605.

<sup>47</sup> M. Siwowski, *Zmiany w budowlanym procesie inwestycyjnym po implementacji przez Polskę dyrektywy EIA*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 19, Legalis/el.

w której nie stosuje się przepisów ŚrodInfU [tj. u.o.o.ś. – K.B.-G.], organizacja społeczna zgłosiła chęć udziału w postępowaniu, organ powinien tę kwestię rozpatrzyć na podstawie art. 31 KPA<sup>48</sup>.

Ponadto na mocy 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 odpowiednio uzasadniają to cele statutowe owej organizacji. Gdy nie uczestniczyła w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji, wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci takiego udziału. Jak już wspomniano, znamionym warunkiem uczestniczenia organizacji ekologicznej w postępowaniu na podstawie art. 44 u.o.o.ś. jest wymóg udziału społeczeństwa w konkretnym postępowaniu, który wynika z określonego przepisu prawa. *A contrario*, w razie braku tego typu rozwiązania w powszechnie obowiązujących przepisach dana kategoria spraw nie będzie wymagała udziału społeczeństwa, a co za tym idzie – art. 44 u.o.o.ś. nie będzie miał zastosowania<sup>49</sup>. Konkludując: możliwość wniesienia odwołania przysługuje zrzeszeniu w przypadku spełnienia dwóch warunków, mianowicie sprawa dotyczy wydania decyzji w postępowaniu, w którym wymaga się udziału społeczeństwa, a wniesienie środka zaskarżenia musi być uzasadnione celami statutowymi organizacji<sup>50</sup>. (Trzeba nadmienić, że na podstawie przepisów k.p.a. – w odróżnieniu od u.o.o.ś. – organizacja społeczna może wnieść odwołanie od decyzji, jeżeli została dopuszczona do udziału w postępowaniu na prawach strony. Zatem wydanie decyzji jest równoznaczne z wyłączeniem możliwości przystąpienia zrzeszenia do postępowania i wniesienia przez nie odwołania od aktu administracyjnego<sup>51</sup>. Nie wyklucza to przystąpienia organizacji społecznej do postępowania odwoławczego, o czym rozstrzyga bezpośrednio organ odwoławczy)<sup>52</sup>. Rozwiązanie tożsame z art. 44 ust. 2 u.o.o.ś. przewidziano w kwestii wniesienia przez organizację ekologiczną skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 44 ust. 3 u.o.o.ś.). Oznacza to, że uprawnienie, o którym mowa, przysługuje również zrzeszeniu, które nie brało udziału w postępowaniu.

Analizując zagadnienie udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu na prawach strony, należy podkreślić wpływ ostatniej nowelizacji u.o.o.ś. na mocy ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> B. Opaliński, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, art. 44.

<sup>49</sup> Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2019 r., sygn. II OSK 2335/17, LEX nr 3073601.

<sup>50</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 maja 2021 r., sygn. II SA/Łd 245/21, LEX nr 3197395.

<sup>51</sup> Wyrok NSA z dnia 12 maja 2015 r. sygn. II OSK 2036/13, LEX nr 1775509.

<sup>52</sup> P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2022, art. 31.

<sup>53</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 784.

Wprowadziła ona do u.o.o.ś. art. 86g, zapewniający organizacjom ekologicznym możliwość zaskarżenia decyzji dotyczących zezwolenia na inwestycję. Owo rozwiązanie jest konsekwencją opinii Komisji Europejskiej z 7 marca 2019 r., w której zarzucono polskim regulacjom uchybienia w kontekście zobowiązań wynikających z art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tzw. dyrektywy EIA)<sup>54</sup>.

W doktrynie wskazuje się, że regulacja zawarta w art. 86g u.o.o.ś. przypomina tę ujętą w art. 44 u.o.o.ś.<sup>55</sup> Nowe rozwiązanie przewiduje możliwość uczestnictwa zrzeczenia na prawach strony w postępowaniu w sprawie „zezwolenia na inwestycję”<sup>56</sup>. Zgodnie z tym przepisem organizacji ekologicznej powołującej się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania w sprawie zezwolenia na inwestycję, także w przypadku gdy nie brała udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji, przysługuje prawo do wniesienia odwołania od zezwolenia na inwestycję, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. W postępowaniu odwoławczym zrzeczenie takie uczestniczy na prawach strony. Oznacza to, że warunki formalne, jakie powinna spełnić organizacja, aby skorzystać z uprawnienia nadanego przez ustawodawcę w art. 86g u.o.o.ś., są tożsame z tymi określonymi w art. 44 ust. 1 u.o.o.ś.<sup>57</sup>

## 5. Podsumowanie

Podsumowując niniejsze rozważania, należy zauważyć, że przepis art. 44 u.o.o.ś. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 k.p.a.<sup>58</sup>, na co wskazuje również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia

<sup>54</sup> T.j. Dz. Urz. UE L 26 z dnia 28 stycznia 2012 r.

<sup>55</sup> M. Siwowski, *Zmiany w budowlanym procesie inwestycyjnym...*

<sup>56</sup> Definicję „zezwolenia na inwestycję” zawiera art. 86f ust. 5 u.o.o.ś.

<sup>57</sup> Szerzej: A. Zieliński, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. B. Opaliński, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2021, art. 86g; M. Siwowski, *Zmiany w budowlanym procesie inwestycyjnym...*

<sup>58</sup> Szerzej: D. Krajewski, *Kompensacja przyrodnicza realizowana w toku procesu inwestycyjnego, cz. IV – udział społeczeństwa w postępowaniu, „Nieruchomości”* 2013, nr 12, Legalis/el.

20 maja 2021 r.<sup>59</sup> W przepisach szczególnych nie uregulowano kwestii, które zostały zawarte w regulacjach z zakresu postępowania administracyjnego. W rezultacie w tych sprawach, w których udział społeczeństwa nie jest wymagany, organizacje ekologiczne mogą uczestniczyć w postępowaniu na zasadach ogólnych, czyli po spełnieniu przesłanek wymienionych w art. 31 § 1 k.p.a. Oznacza to, że cel statutowy organizacji winien być zgodny z przedmiotem postępowania, a za jej udziałem w postępowaniu musi przemawiać interes społeczny. Jak wręcz podkreślił sąd, „[t]ylko w przypadku gdy organ administracji ustali, że dane postępowanie na podstawie przepisów ustawy nie wymaga udziału społeczeństwa, a pojawia się kwestia uczestnictwa w tym postępowaniu organizacji ekologicznej, to powinien zbadać, czy zachodzą przesłanki z art. 31 § 1 k.p.a., a więc czy cele statutowe organizacji uzasadniają jej udział oraz czy za jej udziałem przemawia interes społeczny”<sup>60</sup>.

Istotnym warunkiem przewidzianym w przepisach szczególnych jest uzależnienie możliwości uczestnictwa organizacji ekologicznej w postępowaniu z zakresu ochrony środowiska od funkcjonowania danego zrzeczenia przez co najmniej 12 miesięcy. Tworząc regulację zawartą w art. 44 u.o.o.ś., ustawodawca wyłączył zatem z postępowania organizacje utworzone *ad hoc*, które nie zajmowały się wcześniej szeroko rozumianą ochroną środowiska czy przyrody.

Ponadto jako normę przyjąć należy, że wyłączenie określonej kategorii podmiotów z udziału w postępowaniu administracyjnym nastąpić może tylko wtedy, gdy ustawodawca zastrzeże taką okoliczność w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. W związku z tym co do zasady w postępowaniach, w których przewidziano udział społeczeństwa, będzie mogła uczestniczyć organizacja ekologiczna jako szczególnego rodzaju zrzeczenie o charakterystycznych celach wymienionych w statucie, w odróżnieniu od reszty organizacji społecznych, które mogą brać udział w pozostałych kategoriach spraw. Nie wyklucza to udziału w nich także organizacji ekologicznej na podstawie przepisów ogólnych zawartych w k.p.a.

Trzeba podkreślić, że co prawda art. 44 u.o.o.ś. nie wprowadza autonomicznych uregulowań dotyczących możliwości wystąpienia przez organizację z żądaniem wszczęcia postępowania bez przystępowania do niego na prawach strony, jednak pamiętać należy, że normy, które w jakikolwiek sposób wyłączają bądź modyfikują stosowanie art. 31 k.p.a., mają charakter wyjątków i z tego względu niedopuszczalna jest ich wykładnia rozszerzająca<sup>61</sup>.

Po implementacji przez Polskę dyrektywy EIA organizacje pozarządowe, m.in. ekologiczne, mają możliwość, jako podmioty na prawach strony, wniesienia do sądu administracyjnego odwołania lub skargi w sprawie zezwolenia na inwe-

<sup>59</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 maja 2021 r., sygn. II SA/GI 165/21, LEX nr 3182605.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. II SA/OI 756/19, LEX nr 2778073.

stycję. Warunki uczestnictwa w postępowaniu określonym w art. 86g u.o.o.ś. są tożsame z przewidzianymi przez ustawodawcę w art. 44 ust. 1 u.o.o.ś., co oznacza, że mamy w tym przypadku do czynienia z regulacją szczególną w stosunku do reguł ogólnych zawartych w przepisach k.p.a.

## Literatura

- Adamiak B., *Podmioty na prawach strony*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, wyd. 15, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 173–184.
- Biskup K., *Administracyjnoprawny status stowarzyszeń*, w: *Prawne aspekty aktywności obywatelskiej. Wybrane zagadnienia*, red. Z. Bukowski, M. Masternak, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2021, s. 13–29.
- Gruszecki K., *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 3, Wolters Kluwer, LEX/el. 2020.
- Hadrowicz E., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2020.
- Jacyno W., Rewkowska J., w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2020.
- Jandy-Jendrośka K., Jendrośka J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, T. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978, s. 130–243.
- Krajewski D., *Kompensacja przyrodnicza realizowana w toku procesu inwestycyjnego, cz. IV – udział społeczeństwa w postępowaniu*, „Nieruchomości”, 2013, nr 12, Legalis/el.
- Opaliński B., w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. B. Opaliński, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2021.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2022.
- Radziwon-Kamińska I., *Organizacja ekologiczna jako podmiot w postępowaniu administracyjnym. Wybrane zagadnienia*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, T. 22, nr 40, s. 127–135.
- Ruczkowski P., *Wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 518–539.
- Rzetecka-Gil A., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2017.
- Sarnecki P., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, wyd. 3, Wolters Kluwer, LEX/el. 2007.
- Siwkowska A., *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2020.
- Siwowski M., *Zmiany w budowlanym procesie inwestycyjnym po implementacji przez Polskę dyrektywy EIA*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 19, Legalis/el.
- Tuleja P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Wolters Kluwer, LEX/el. 2021.

Wróbel A., w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2022.

Zieliński A., w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. B. Opaliński, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis/el. 2021.

### **Źródła internetowe**

Statut Stowarzyszenia Ekologiczno-Kulturalnego „EKOklub” z siedzibą w Wielowsi, <http://ekoklub.org.pl/statut-stowarzyszenia/> [dostęp: 7.02.2022].

Katarzyna Biskup-Grabowska

## **Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska**

### Streszczenie

Możliwość udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym wypełnia zasadę wolności zrzeszania się zawartą w Konstytucji RP. Tematem artykułu jest przedstawienie zagadnień związanych z ogólnymi zasadami udziału zrzeszeń, zwłaszcza organizacji ekologicznych, w postępowaniu administracyjnym oraz charakterystyka regulacji szczególnych wprowadzonych w tym zakresie przez ustawodawcę.

Słowa kluczowe: organizacje ekologiczne, stowarzyszenia, ochrona środowiska

Katarzyna Biskup-Grabowska

## **Participation of an environmental organization in the procedure related to environmental protection**

### Summary

The possibility of participation of a social organization in administrative proceedings complies with the principle of association enshrined in the Constitution of the Republic of Poland. The subject of this article is to present the issues related to the general principles of association participation in administrative proceedings, with particular emphasis on environmental organizations and specific regulations introduced in this regard by the legislator.

Key words: environmental organization, association, environmental protection

Катажина Бискуп-Грабовска

### **Участие экологической организации в производстве по делам, связанным с охраной окружающей среды**

#### Резюме

Возможность участия общественных организаций в административном производстве соответствует праву на объединение, закрепленному в Конституции Польской Республики. В настоящей статье рассматриваются вопросы, касающиеся общих принципов участия общественных объединений в административных производствах, с обращением особого внимания на экологические организации и конкретные механизмы, введенных в этой области законодателем.

Ключевые слова: экологические организации, ассоциации, охрана окружающей среды

Katarzyna Biskup-Grabowska

### **Partecipazione di un'organizzazione ambientale ai procedimenti ambientali**

#### Sommario

La possibilità di partecipazione di un'organizzazione sociale ai procedimenti amministrativi soddisfa il principio di associazione contenuto nella Costituzione della Repubblica di Polonia. Lo scopo di questo articolo è quello di presentare le questioni relative ai principi generali della partecipazione delle associazioni nei procedimenti amministrativi con particolare attenzione alle organizzazioni ecologiche e alle norme speciali introdotte in questo campo dal legislatore.

Parole chiave: organizzazioni ambientali, associazioni, protezione dell'ambiente