

PAWEŁ DANIEL*

**UDZIAŁ ORGANIZACJI EKOLOGICZNEJ
W POSTĘPOWANIU W PRZEDMIOCIE WYDANIA
DECYZJI O POZWOLENIU NA BUDOWĘ**

**THE PARTICIPATION OF ECOLOGICAL
ORGANIZATIONS IN THE BUILDING PERMIT
PROCEEDINGS**

STRESZCZENIE

Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy Prawo budowlane organizacje społeczne nie mogą brać udziału w postępowaniu w przedmiocie pozwolenia na budowę. Dopuszczono jednak wyjątek od powyższej zasady wskazując, w art. 28 ust. 4 powyższej ustawy, że organizacja ekologiczna może brać udział w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach od-

* Doktor nauk prawnych, asystent sędziego WSA w Poznaniu.

4/2012



działywania na środowisko. Celem artykułu było wskazanie sytuacji, w których organizacja ekologiczna może brać udział w postępowaniu oraz krytyczna ocena przyjętych rozwiązań.

Słowa kluczowe

Pozwolenie na budowę, organizacje ekologiczne, udział społeczeństwa w postępowaniu, ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

ABSTRACT

Under the art. 28 paragraph 3 of the Construction Law the ecological organization cannot take part in the building permit proceedings. The art. 28 paragraph 4 of the Construction Law introduces the exception to this rule, allowing the ecological organizations to take part in the building permit proceedings if it is the proceeding requiring the participation of the community under the act on access to information on the environment and its protection, the community's participation in protection of the environment and on environmental impact assessments. The aim of the article was to present the situations in which the ecological organization can take part in the proceedings as well as critical evaluation of current regulations.

Keywords

Building permit, ecological organization, participation of the community, the act on access to information on the environment and its protection, the community's participation in protection of the environment and on environmental impact assessments.

Problematyka kręgu stron postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę stanowi jedno z najistotniejszych zagadnień związanych z praktyką stosowania przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹. Ustawodawca zdecydował bowiem, w art. 28 ust. 2 powyższej ustawy, o wyłączeniu zasad ogólnych postępowania administracyjnego w zakresie ustalenia stron postępowania wskazując, że stronami w postę-



¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

powaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu². Równocześnie w art. 28 ust. 3 ustawy Prawo budowlane wskazano, że przepisu art. 31 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Wyłączona została tym samym możliwość udziału organizacji społecznych, w tym organizacji ekologicznych, w powyższym postępowaniu. Przyjęte rozwiązanie, stanowiące niewątpliwie wyjątek od ogólnej zasady udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym, było podyktowane praktyką nadużywania przyznaných uprawnień przez niektóre organizacje społeczne, prowadzącą do powstania zjawisk patologicznych⁴. Ograniczenie, o jakim mowa w art. 28 ust. 3 ustawy Prawo budowlane nie ma jednak charakteru absolutnego. Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵ ustawodawca dokonał nowelizacji ustawy Prawo budowlane, dodając do art. 28 ustęp 4, zgodnie z którym przepisów art. 28 ust. 2 i 3 ustawy nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Równocześnie, w zdaniu drugim powyższego artykułu wskazano, że w powyższym przypadku stosuje się art. 44 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Tym samym, o ile w obecnie obowiązującym stanie prawnym zasadą jest niemożność udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, o tyle w przypadku postępo-

² Na problemy stosowania powyższej regulacji zwraca uwagę A. Nędzarek, *Strona w postępowaniu o udzieleniu pozwolenia na budowę*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2011, nr 2, s. 21 i n.

³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej jako „K.p.a.”.

⁴ *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 334.

⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm., dalej jako „ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku”.



wania wymagającego udziału społeczeństwa ich udział jest dopuszczalny, jeżeli wynika to z ich celu statutowego (art. 44 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku).

W powyższym świetle rozważenia wymagają zasady udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Konieczne jest w szczególności ustalenie, kiedy organizacja ekologiczna może brać udział w powyższym postępowaniu oraz jaki jest zakres przysługujących jej uprawnień. Analiza dotychczasowych wypowiedzi doktryny oraz sądów administracyjnych wskazuje, że nie wypracowano jeszcze jednolitych zasad stosowania art. 28 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. Równocześnie pamiętać należy, że w ocenie komentatorów, zagadnienia dotyczące udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych stanowi jedno z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień w polskim prawie ochrony środowiska⁶, co znajduje swoje odzwierciedlenie również w orzecznictwie.

U podstaw dopuszczenia udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę, w ramach którego dokonywana jest ocena oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, spoczywała konieczność zapewnienia zgodności polskiej ustawy z regulacjami prawa europejskiego⁷. Jak powyżej wskazano przepis art. 28 ust. 4 został wprowadzony do ustawy Prawo budowlane wraz z wejściem w życie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, a więc ustawy regulującej w sposób kompleksowy problematykę przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko. W uzasadnieniu powyższej ustawy⁸ wskazano, że przepisy dotyczące udziału społeczeństwa w postępowaniu w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko, w tym organizacji ekologicznych, stanowią transpozycję dyrektywy Parlamentu

⁶ Por. 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. 116.

⁷ D. Kręciora-Zajac, M. Zajac, *Legitymacja do udziału w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych i rozbiórkę obiektu budowlanego*, Paestra 2011, nr 11–12, s. 282.

⁸ Druk sejmowy Nr 768 Sejmu RP VI Kadencji.



Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE⁹ oraz wdrażają postanowienia Konwencji z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹⁰. Dodatkowo wyjaśniono, że zapewnienie możliwości udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa stanowi pochodną obowiązków wynikających z dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne¹¹.

Zgodnie z art. 10a powyższej dyrektywy państwa członkowskie zostały zobligowane do zapewnienia członkom zainteresowanej społeczności dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, umożliwiającej zakwestionowanie materialnej i proceduralnej legalności decyzji, aktów lub zaniechań, w sprawach, w których wymagany jest udział społeczeństwa. Jednocześnie w art. 1 ust. 2 powyższej dyrektywy wyjaśniono, że pod terminem „zainteresowana społeczność” kryją się również organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym. Chociaż dyrektywa 85/337/EWG została uchylona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez

⁹ Dz. Urz. UE L z 2003 r. Nr 156, s. 17.

¹⁰ Dz. Urz. UE L z 2005 r. Nr 124 s. 4. Konwencja powyższa została ratyfikowana przez Polskę ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz. U. Nr 89, poz. 970, dalej jako „Konwencja z Aarhus”.

¹¹ Dz. Urz. UE L z 1985 r. Nr 175, s. 40, dalej jako „dyrektywa 85/337/EWG”.



niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹², to jednak art. 11 obecnie obowiązującej dyrektywy odpowiada swoją treścią art. 10a dyrektywy 85/337/EWG, co powoduje, że obowiązkiem państw członkowskich jest zapewnienie organizacji ekologicznej możliwości udziału w postępowaniach, w których dokonywana jest ocena wpływu przedsięwzięcia na środowisko. Co więcej obowiązek powyższy wynika również z art. 9 Konwencji z Aarhus, która gwarantuje organizacjom ekologicznym możliwość zakwestionowania przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy legalność każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach w których konieczne jest zapewnienie udziału społeczeństwa. Tym samym, jak trafnie wywodzi J. Szuma, w obecnym stanie prawa unijnego obowiązkiem państw członkowskich wobec Unii Europejskiej jest zapewnienie organizacjom ekologicznym dostępu do procedury sądowej i innych procedur w celu zakwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji, działań lub zaniechań w odniesieniu do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹³.

Przepisy art. 28 ust. 4 ustawy Prawo budowlane oraz art. 44 ust. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku zdają się realizować powyższy obowiązek. Z ich treści wynika, że udział organizacji ekologicznych w postępowaniu w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę, jest możliwy, o ile jest to postępowanie wymagające udziału społeczeństwa. Musi więc być to postępowanie, w ramach którego przeprowadzona jest ocena oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia (art. 3 ust. 1 pkt. 8 lit. c ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku). Uprawnienie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu ma tym samym charakter następczy i stanowi konsekwencję prowadzenia postępowania, w którym konieczne jest zagwarantowanie udziału społeczeństwa.

¹² Tekst jedn. Dz. Urz. UE L z 2012 r., Nr 26, s. 1, dalej jako „dyrektywa 2011/92/UE”.

¹³ J. Szuma, *Prawo do zaskarżenia planów miejscowych przez organizacje ekologiczne*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 182.



Powstaje jednak pytanie – czy udział powyższy jest możliwy w każdym przypadku, w którym dla wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę konieczne jest wcześniejsze przeprowadzenia oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, czy też udział organizacji ekologicznej jest zagwarantowany wyłącznie w przypadku, gdy ocena powyższa jest przeprowadzana w ramach postępowania w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku wskazuje, w art. 72 ust. 1 pkt. 1, że uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w ramach której dokonywana jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko poprzedza wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁴. Jednocześnie z treści art. 61 ust. 1, art. 88 ust. 1 oraz art. 90 ust. 2 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku wynika, że w postępowaniu o pozwolenie na budowę ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest przeprowadzana, gdy konieczność przeprowadzenia takiej oceny stwierdził organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, ponowne przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest dokonywane na wniosek inwestora oraz gdy we wniosku o wydanie decyzji dokonano zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji środowiskowej. Co istotne, powyższy katalog przypadków, w których niezbędne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko w ramach postępowania w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę ma charakter katalogu zamkniętego.

¹⁴ Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia jest wymagana dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Przy określeniu, które inwestycje stanowią przedsięwzięcia stanowią przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko konieczne jest odwołanie się do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. z 2010 r., Nr 213, poz. 1397.



Z analizy ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku wynika więc, że co do zasady, ocena oddziaływania inwestycji na środowisko odbywa się przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, a jedynie incydentalnie ma ona miejsce w ramach postępowania zainicjowanego wnioskiem inwestora skierowanym do właściwego organu architektoniczno-budowlanego. Stąd w doktrynie przyjęto, że udział organizacji ekologicznych w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę jest dopuszczalny tylko w sytuacji, gdy w trakcie powyższego postępowania przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko¹⁵. Podobne twierdzenie można spotkać w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie podkreśla się, że w obecnym stanie prawnym ocena wpływu inwestycji na środowisko stanowi postępowanie autonomiczne, niezależne od innych postępowań administracyjnych i kończących się wydaniem decyzji załatwiającej sprawę co do istoty¹⁶.

Powołane powyżej stanowisko opiera się na założeniu, że organizacje ekologiczne mają możliwość realizacji swoich celów statutowych w postępowaniu odrębnym, zmierzającym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia¹⁷. Ich udział w powyższym postępowaniu ma wystarczająco zabezpieczać interes społeczny. Równocześnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 kwietnia 2012 r.¹⁸ podkreślił, że przyjęcie, iż na każdym etapie procesu inwestycyjnego, w tym w postępowaniu toczącym się na podstawie przepisów ustawy Prawo budowlane, konieczne byłoby rozważanie kwestii oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, powodowałoby bezprzedmiotowość istnienia ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Skoro powołana powyżej ustawa przewiduje obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa (w tym organizacji ekologicznych) w po-

¹⁵ A. Deptuła, *Organizacje ekologiczne a pozwolenie na budowę*, Wspólnota 2011, nr 45, s. 19.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 1437/10, LEX 819138.

¹⁷ *Prawo*, op. cit., s. 336.

¹⁸ Sygn. akt II OSK 122/11, dostępny na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl.



stępowaniu, w którym dokonywana jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, to brak jest podstaw do nałożenia powyższego obowiązku na dalszym etapie postępowania, kiedy ocena powyższa nie jest już przeprowadzana. A więc możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę wynika jedynie z obowiązku przeprowadzania, w jego ramach, oceny oddziaływania inwestycji na środowisko. Brak dokonania powyższej oceny skutkuje w ramach postępowanie prowadzonego przed organem architektoniczno-budowlany niemożnością udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w świetle powołanych uprzednio aktów prawa unijnego obowiązkiem państwa członkowskiego jest zapewnienie udziału społeczeństwa, a więc również organizacji ekologicznych, w postępowaniach, w których dokonywana jest ocena wpływu inwestycji na środowisko. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 4 maja 2006 w sprawie *Diane Barker przeciwko London Borough of Bromley*¹⁹, sprecyzował przy tym, że jeżeli prawo krajowe przewiduje wieloetapową procedurę wydawania zezwolenia, w której jedna z decyzji jest decyzją główną, a druga decyzją wykonawczą, która nie może wykraczać poza zakres ustaleń głównej decyzji, możliwe oddziaływanie danego przedsięwzięcia na środowisko należy co do zasady określić i ocenić w trakcie postępowania w sprawie wydania decyzji głównej. Gdy oddziaływanie to można jednak określić dopiero w trakcie postępowania w sprawie wydania decyzji wykonawczej, oceny tej należy dokonać w trakcie tego ostatniego postępowania. W ocenie Trybunału z dyrektywy 85/337/EWG (obecnie dyrektywy 2011/92/UE) wynika obowiązek przeprowadzenia przez państwa członkowskie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, jeśli w przypadku wieloetapowego postępowania w sprawie wydania zezwolenia, w trakcie etapu drugiego okazuje się, że przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na środowisko, w szczególności z powodu jego charakteru, rozmiaru lub lokalizacji. Równocześnie w opinii Rzecznika Generalnego z dnia 19 kwietnia 2012 r. w sprawie *Jozef Križan i in.*

¹⁹ Sprawa C-290/03, Zb. Orz. TE [2006] I-3949.



przeciwko *Slovenská inšpekcia životného prostredia*²⁰, wskazano, że w przypadku, w którym dokonano oceny oddziaływania na środowisko, jednak w międzyczasie warunki środowiskowe albo projekt przedsięwzięcia uległy zmianie w taki sposób, że możliwe jest wystąpienie innych poważnych skutków dla środowiska, postępowanie dotyczące oceny oddziaływania na środowisko musi zostać uzupełnione albo wręcz przeprowadzone ponownie w całości. Z tego względu konieczne jest ustalenie, czy ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzona przed wystąpieniem o pozwolenia na budowę, prawidłowo przedstawia możliwe istotne oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Negatywna odpowiedź na powyższe pytanie, powoduje konieczność aktualizacji dokonanej oceny, co w konsekwencji umożliwia zapewnienie udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu przed organem architektoniczno-budowlanym.

Niewątpliwie przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku spełniają warunki określone przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z ustawy wynika bowiem, że postępowanie w ramach którego zrealizowana ma zostać przedsięwzięcie, dla którego konieczne jest dokonanie oceny oddziaływania na środowisko, stanowi postępowania wieloetapowe. W przypadku przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko konieczne jest, przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, przeprowadzenie oceny jego oddziaływania na środowisko. Dokonanie powyższej oceny będzie również konieczne w przypadku ewentualnego stwierdzenia, na dalszym etapie postępowania inwestycyjnego, zmiany warunków środowiskowych oraz projektu przedsięwzięcia. Organizacja ekologiczna jest przy tym uprawniona do udziału w każdym postępowaniu, w którym dokonywana jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, niezależnie od tego, czy ocena jest dokonywana przed wystąpieniem z wnioskiem o pozwolenie na budowę, czy też po już jego złożeniu, w ramach postępowania toczącego się w oparciu o przepisy ustawy Prawo budowlane.



Zaakceptowanie powyższego stanowiska może budzić wątpliwości. Pomimo, że organizacji ekologicznej zapewniony zostaje udział w postępowaniu, w ramach którego ustala się warunki, jakie musi spełniać przedsięwzięcie, to jednak treść art. 28 ust. 4 ustawy Prawo budowlane wyklucza, co do zasady, jej udział w postępowaniu w ramach którego realizowane są ustalenia wynikające z przeprowadzonej oceny. Tym samym organizacja ekologiczna pozbawiona jest możliwość dokonania weryfikacji, czy zatwierdzony projekt budowlany spełnia wymogi określone w ramach postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, o ile ta została dokonana przed wystąpieniem z wnioskiem o pozwolenie na budowę. Konsekwentnie nie może ona również brać udziału w fazie realizacji przedsięwzięcia, co niewątpliwie znacząco obniża skuteczność udziału społeczeństwa w postępowaniach mogących oddziaływać na środowisko. Brak jest więc realnej możliwości kontroli prawidłowości wydawanych przez organ architektoniczno-budowlany rozstrzygnięć, przez niezależny organ działający w interesie społecznym.

Ograniczenie dostępu do postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę, choć podyktowane koniecznością zapewnienia szybkości postępowania oraz uniemożliwienia bezpodstawnego nadużywania praw przysługujących organizacjom ekologicznym, pozbawione jest jednak racjonalnych podstaw. Skoro dana organizacja ekologiczna może brać udział w postępowaniu poprzedzającym wystąpienie z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, to tym bardziej powinna mieć zapewnioną możliwość udziału w kolejnym etapie postępowania, które z uwagi na swój ściśle wykonawczy charakter ma o wiele większe znaczenie praktyczne niż postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Mieć należy na względzie, że samo przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko oraz uzyskanie decyzji środowiskowej nie zawsze będzie prowadziło do realizacji danej inwestycji. Inwestor może bowiem od niej odstąpić, co spowoduje, że nieskonkretyzowane zostaną warunki ochrony środowiska dla danego przedsięwzięcia. Jednakże wadliwe przeniesienie obowiązków wynikających z prze-

4/2012



prowadzonej oceny do decyzji o pozwoleniu na budowę może nieść już daleko idące konsekwencje polegające na niespełnieniu wymogów ochrony środowiska.

Przyjęcie, że przepis art. 28 ust. 4 ustawy Prawo budowlane uprawnia organizacje ekologiczne do udziału w postępowaniu w przedmiocie pozwolenia na budowę wyłącznie w sytuacji, w której przeprowadzana jest ocena oddziaływania inwestycji na środowisko, otwiera natomiast drogę do scharakteryzowania przysługujących jej w ramach powyższego postępowania uprawnień.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że dostęp do postępowania, w którym przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko, został ograniczony wyłącznie do organizacji ekologicznych, a więc organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona środowiska (art. 8 ust. 1 pkt 10 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku). Dana organizacja może być przy tym uznana za organizację ekologiczną, jeżeli stanowi organizację społeczną w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 K.p.a., która dodatkowo prowadzi statutową działalność w zakresie ochrony środowiska, a więc w szczególności prowadzi działalność polegającą na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego (art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²¹). Zdaniem G. Dobrowolskiego z przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji wynika, że każde nawiązanie do problematyki szeroko rozumianej ochrony środowiska w akcie określającym zakres działania danej organizacji może skutkować uznaniem jej jako „ekologicznej”, niezależnie od tego, czy problematyka środowiskowa będzie jedynym, czy też jednym z celów danej organizacji oraz czy cel ten będzie określony w sposób ogólny, czy też bardziej szczególny²². Tym samym konieczność zapewnienia udziału określonej organizacji

²¹ T.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

²² G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 254.



w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, w ramach którego dokonywana jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, może być bardzo szeroka i wynika bezpośrednio z realizacji przez nią choć jednego celu określonego w art. 3 pkt 13 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Organizacji ekologicznej w ramach omawianego postępowania przysługują uprawnienia procesowe²³. Może ona przystąpić do postępowania oraz wnieść odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji (art. 44 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku). W powyższym przypadku wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego uprawnienie do wniesienia odwołania przez organizację ekologiczną stanowi przejaw przyznania jej szerszych uprawnień niż uprawnienia określone w Kodeksie postępowania administracyjnego²⁴. Zarówno w postępowaniu przed organem I, jak i II instancji organizacji ekologiczna uczestniczy na prawach strony. Równocześnie zgłoszenie organizacji ekologicznej do postępowania w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, w ramach którego przeprowadzana jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, nie wymaga akceptacji po stronie organu, lecz powinno ograniczać się wyłącznie do zbadania, czy nie zachodzą okoliczności uniemożliwiające jej udział, co w szczególności obejmuje konieczność dokonania oceny jej celu statutowego²⁵. Wniesienie odwołania powinno natomiast powodować konieczność oceny zarówno celu statutowego organizacji ekologicznej, jak i speł-

²³ K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009, s. 122.

²⁴ Wyrok NSA z 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1400/10, dostępny na stronie: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁵ B. Rakoczy, op. cit., s. 118.



nienia wymagań dla wniesienia odwołania. Analiza przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku wskazuje, że zgłoszenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, w którym nie jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko winno skutkować wydaniem postanowienia o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu (art. 44 ust. 4 ustawy o dostępie do informacji o środowisku), natomiast wniesienie, w powyższej sytuacji, odwołania od decyzji organu I instancji winno skutkować wydaniem postanowienia o stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania (art. 134 K.p.a.). W odróżnieniu od uprawnień przysługujących organizacjom społecznym na podstawie art. 31 K.p.a., organizacja ekologiczna w ramach omawianego postępowania nie może natomiast przedstawić organowi swojego poglądu w sprawie, wyrażonego w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego. Przepis art. 44 ustawy o dostępie do informacji o środowisku nie przewiduje również możliwości zawiadania o toczącym się postępowaniu organizacji społecznej przez organ przed którym toczy się postępowanie.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku dopuszcza również, w art. 44 ust. 3, wniesienie przez organizację ekologiczną skargi do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Jak podkreśla B. Rakoczy przepis powyższy stanowi podstawę przyznającą organizacji ekologicznej prawo do wniesienia skargi²⁶. Wyjaśnienia przy tym wymaga, że organizacja ekologiczna będzie uprawniona do wniesienia skargi jedynie w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanej w postępowaniu, w ramach którego została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko. Treść art. 28 ust. 4 ustawy Prawo budowlane oraz art. 44 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku nie dają podstaw do uznania, aby możliwe było wniesienie skar-



gi do sądu administracyjnego od każdej decyzji o pozwoleniu na budowę, niezależnie od tego, czy w trakcie postępowanie została przeprowadzona ocena oddziaływania.

Konstrukcja art. 44 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku wskazuje, że przepis powyższy w sposób enumeratywny wymienia uprawnienia przysługujące organizacji ekologicznej w postępowaniu, w którym konieczne jest zapewnienie udziału społeczeństwa. Równocześnie przepis powyższy w powiązaniu z art. 28 ust. 4 ustawy Prawo Budowlane określa sposób przystąpienia organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawach o pozwolenie na budowę. Zwraca przy tym uwagę, że w odróżnieniu od art. 31 § 1 K.p.a. organizacji ekologicznej nie przysługuje uprawnienie do wszczęcia postępowania²⁷. Brak powyższego uprawnienia ma szczególne znaczenie w przypadku trybów nadzwyczajnych, a więc w przypadku wniosku organizacji ekologicznej o wznowienie postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę. Wątpliwości budzi również możliwość udziału organizacji ekologicznych w powyższych postępowaniach.

Na gruncie K.p.a. organizacji społecznej przyznaje się zarówno prawo do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji, jak i wniosku w przedmiocie wznowienia postępowania²⁸. Jednakże w przypadku postępowania w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, z uwagi na treść art. 28 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, zasada powyższa jest ograniczona. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2011 r.²⁹, kwestia, czy dany podmiot (w tym organizacja ekologiczna) posiada przymiot strony w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę zależy przede wszystkim od tego, czy mógł on zostać uznany za stronę postępowania zwykłego na etapie pro-

²⁷ Naturalnie wyjątek będzie stanowiła sytuacja, w której organizacja ekologiczna będzie inwestorem planowanego przedsięwzięcia i wystąpi z wnioskiem o pozwolenie na budowę.

²⁸ M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 733 oraz 834.

²⁹ Sygn. akt II OSK 132/10, LEX 952951.



jektowania inwestycji, a nie od późniejszych skutków oddziaływania tejże inwestycji po jej realizacji. Pogląd powyższy można niewątpliwie odnieść również do postępowania w przedmiocie wznowienia postępowania. Istotą powyższych postępowań jest kontrola rozstrzygnięcia, które zapadło w postępowaniu zwykłym, a więc kontrola konkretnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę pod kątem zaistnienia kwalifikowanych wad materialnych lub procesowych uzasadniających jej wyeliminowanie z obrotu prawnego. Jednocześnie kwestia, czy podmiot posiada przymiot strony w postępowaniach nadzwyczajnych zależy przede wszystkim od tego, czy mógł on zostać uznany za stronę postępowania zwykłego na etapie projektowania inwestycji, a nie od późniejszych skutków oddziaływania tejże inwestycji po jej realizacji³⁰. Podobnie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2011 r.³¹ podkreślono, że postępowanie nieważnościowe (jak i postępowanie w przedmiocie wznowienia postępowania) nie wymaga udziału społeczeństwa, jeżeli ogranicza się do zbadania wad materialnoprawnych w samej decyzji o pozwoleniu na budowę. W ocenie sądu wynika to z faktu, że w powyższych postępowaniach nie przeprowadza się postępowania dowodowego w zakresie udziału społeczeństw. A więc nawet wszczęcie z urzędu postępowania nieważnościowego lub postępowania w przedmiocie wznowienia postępowania podyktowanego wnioskiem organizacji społecznej (w tym ekologicznej) nie powoduje, aby na skutek wszczęcia w tym zakresie postępowania organizacja miała przymiot strony.

W świetle powołanych powyżej wyroków sądów administracyjnych organizacja ekologiczna może złożyć wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę oraz o wznowienie postępowania zakończonych powyższą decyzją, jedynie w przypadku, w którym była ona stroną zakończonego postępowania. Może to mieć miejsce wyłącznie w przypadku, gdy w ramach postępowania przed organem architektoniczno – budowlanym przeprowadzono ocenę od-



³⁰ Wyrok NSA z 26 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 431/09, LEX 592101.

³¹ Sygn. akt II OSK 908/10, LEX 1081948.

działywania przedsięwzięcia na środowisko. Co więcej, jedynie spełnienie powyższego warunku umożliwia jej bycie stroną postępowań prowadzonych w ramach trybów nadzwyczajnych. Stanowisko uznać należy za wadliwe. Po pierwsze oznacza ono, że organizacja ekologiczna nie może skutecznie zakwestionować decyzji o pozwoleniu na budowę, która została wydana bez uprzedniego przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, która była wymagana przepisami prawa. Mieć należy na względzie, że realizacja przedsięwzięcia, dla którego niezbędne było uprzednie przeprowadzenie oceny stanowi naruszenie nie tylko ustawy o udzielaniu informacji o środowisku oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, ale również dyrektywy 2011/92/UE, która wskazuje przedsięwzięcia, dla których niezbędne jest przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przy równoczesnym zapewnieniu udziału społeczeństwa. Niemożność złożenia wniosku inicjującego tryb nadzwyczajny podważa również rolę organizacji ekologicznej, jako podmiotu, który ma działać w postępowaniu jako podmiot ochrony środowiska. Ochronna funkcja, jaką pełnią organizacje ekologiczne, staje się jedynie iluzoryczna. W konsekwencji znacząco obniżona zostaje rola organizacji ekologicznych jako niezależnego podmiotu działającego w interesie społecznym.

Wadliwość przyjętego w art. 44 ustawy o dostępie o informacji o środowisku rozwiązania, odmawiającego udziału organizacji ekologicznych, które nie brały udziału w postępowaniu w przedmiocie pozwolenia na budowę, w postępowaniach nadzwyczajnych, podkreśla dodatkowo powstała w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżność, dotycząca możliwości udziału organizacji społecznych (w tym organizacji ekologicznych) w postępowaniu sądowoadministracyjnym, którego przedmiotem jest kontrola rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. W postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2009 r.³² wskazano, że organiza-

³² Sygn. akt II SA/Po 889/08, LEX 487497.



cja ekologiczna nie może brać udziału w postępowaniu sądowym mającym za przedmiot decyzję o pozwoleniu na budowę, jeżeli nie była stroną postępowania administracyjnego zakończonego zaskarżonym aktem. Zdaniem sądu skoro organizacja w ogóle nie może uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na budowę, to tym bardziej nie jest uprawniona do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym w charakterze uczestnika na prawach strony. Innymi słowy, określona organizacja ekologiczna mogłaby brać udział w sprawie sądownoadministracyjnej dotyczącej pozwolenia na budowę, jedynie gdyby sprawa dotyczyła inwestycji znacząco oddziałującej na środowisko i w konsekwencji wymagała udziału społeczeństwa.

Odrębne stanowisko zawarto natomiast w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2011 r.³³, gdzie podniesiono, że błędne jest stanowisko, zgodnie z którym z faktu, że określona inwestycja nie jest przedsięwzięciem, które znacząco oddziałuje na środowisko, gdyż nie wydano decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie można wywodzić zbędności udziału organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym mającym za swój przedmiot decyzję o pozwoleniu na budowę. W ocenie sądu przepis art. 33 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁴ nie wprowadza takiej przesłanki dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym, co powoduje, że oceniając wniosek organizacji społecznej zgłoszony w trybie art. 33 § 2 powyższej ustawy należy jedynie zbadać, czy spełnione są warunki formalno – prawne udziału organizacji w postępowaniu. Zgodnie z powyższym przepisem organizacja społeczna może zgłosić udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Tym samym jej udział w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie został powiązany z udziałem w postępowaniu administracyjnym zakoń-



³³ Sygn. akt II OZ 706/11, LEX 1069134.

³⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 270.

czonym zaskarżonym aktem lub czynnością, a więc ma charakter autonomiczny.

Warto jednakże zwrócić uwagę, że zdaniem J. P. Tarno, choć z treści art. 33 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wynika, aby organizacja społeczna, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym z powodu wystąpienia przeszkody prawnej nie mogła wziąć udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym, to za nieracjonalne uznać należy, aby dopiero na etapie kontroli legalności decyzji administracyjnej mogła ona prezentować swoje stanowisko³⁵. Mieć należy na względzie, że w obecnym stanie prawny organizacja społeczna (w tym ekologiczna) nie mogąca brać udziału w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, jest uprawniona do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w którym badana jest legalność wydanej decyzji. Co istotne, w przypadku, w którym sąd uchyliłby zaskarżony akt, w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w wyniku tego wyroku organizacja społeczna nie może brać udziału³⁶. Tym samym brak jest spójności pomiędzy treścią art. 28 ust. 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku oraz art. 33 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Przedstawione powyżej argumenty wskazują na wadliwość regulacji zawartej w art. 28 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. Zapewnienie pełnego oraz efektywnego dostępu społeczeństwa do postępowania w ramach którego dokonywana jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, wymaga zapewnienia udziału organizacji ekologicznej w każdym stadium postępowania, a więc zarówno w postępowaniu, w którym dokonywana jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jak i postępowania w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, która przenosi ustalenia podjęte w ramach dokonanej oceny. Podobnie postulować należy uzupełnienie regulacji zawartej w art. 44 ust. 2 ustawy o udostępnianiu

³⁵ J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wyd. 5, Warszawa 2012, s. 119–120.

³⁶ *Ibidem*, s. 119.



informacji o przyznaniu organizacji ekologicznej uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nieważności oraz o wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę. Rozwiązanie powyższe pozwoliłoby ugruntować jej rolę w postępowaniu dotyczącym przedsięwzięć oddziaływujących na środowisko, jako podmiotu, który stoi na straży ochrony środowiska. Co więcej dopuszczenie udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu w przedmiocie decyzji o pozwoleniu na budowę przedsięwzięć, dla których konieczne jest dokonanie oceny oddziaływania na środowisko spowodowałoby również ujednoczenie zasad jej udziału w postępowaniu przed organem administracji publicznej oraz sądem administracyjnym. Wprowadzono by bowiem jednolity zakres ochrony sprawowanej przez organizacje ekologiczne.

BIBLIOGRAFIA

- Deptuła A., *Organizacje ekologiczne a pozwolenie na budowę*, Wspólnota 2011, nr 45.
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.
- Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009.
- Jaśkowska M., *Komentarz do art. 145 i art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Kręgora-Zajac D., Zajac M., *Legitymacja do udziału w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych i rozbiórkę obiektu budowlanego*, Palestra 2011, nr 11–12.
- Nędzarek A., *Strona w postępowaniu o udzieleniu pozwolenia na budowę*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2011, nr 2.
- Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006.
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010.



- Szuma J., *Prawo do zaskarżenia planów miejscowych przez organizacje ekologiczne*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
- Tarno J. P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wyd. 5, Warszawa 2012.

Kontakt e-mail:

pawel.daniel@wp.pl

