

Piotr Świerczyński

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0001-5260-9625

PODMIOTOWOŚĆ PRAWNA ORGANIZACJI EKOLOGICZNEJ I ORGANIZACJI SPOŁECZNEJ W PROCESIE INWESTYCYJNO-BUDOWLANYM – WYBRANE ZAGADNIENIA

Wprowadzenie

Angażowanie się oraz dopuszczenie organizacji pozarządowych do udziału w różnego rodzaju procedurach prawnych to standard demokratycznego państwa prawnego, w którym instytucje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają istotną rolę w funkcjonowaniu państwa. Reprezentują one interes społeczny również w prawnym rozstrzyganiu różnego rodzaju spraw poddanych pod jurysdykcję organów władzy tego państwa. Forma prawna tych organizacji jest różna i obejmuje m.in.: fundacje, stowarzyszenia¹, lokalne grupy działania, związki wyznaniowe, a także wszelkie inne osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, a które: 1) nie są jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi oraz 2) nie działają w celu osiągnięcia zysku².

W polskim porządku prawnym organizacja pozarządowa może występować na prawach strony m.in. jako: 1) organizacja społeczna w postępowaniu

¹ Fundacje i stowarzyszenia to najczęstsza forma prawna obu organizacji, zasadniczo niekwestionowana ani w orzecznictwie, ani w doktrynie. Zob. J.P. Tarno, *Glosa do uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1, s. 150 i n.; A. Zieliński, *Udział fundacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 8, s. 122–126; I. Skrzydło-Niżnik, *Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 2, s. 128–139.

² Zob. art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2024, poz. 1491 ze zm.).

administracyjnym³, 2) podatkowym⁴ oraz 3) sądowo-administracyjnym⁵, a także 4) jako organizacja pozarządowa w postępowaniu cywilnym⁶, 5) jako przedstawiciel społeczny w postępowaniu karnym⁷ czy też 6) jako obserwator społeczny w procesie wyborczym⁸. Organizacja pozarządowa może występować również jako organizacja ekologiczna w procesie inwestycyjno-budowlanym wymagającym udziału społeczeństwa⁹. Każda z tych organizacji może wziąć udział w określonym postępowaniu na innych warunkach, po spełnieniu adekwatnych dla danej procedury przesłanek¹⁰. Tym samym podmiotowość prawna i pozycja prawna tych organizacji jest niejednorodna. W ramach niniejszego artykułu autor skupi się na zestawieniu podmiotowości prawnej dwóch z nich, tj. organizacji ekologicznej i organizacji społecznej, w postępowaniu administracyjnym, przy czym ocena obu tych organizacji będzie przebiegać z perspektywy wyłącznie postępowań z zakresu szeroko pojętego procesu inwestycyjno-budowlanego. Niemniej już w obrębie tylko tych postępowań zauważalna jest istotna rozbieżność w zakresie podmiotowości prawnej obu tych typów organizacji przy jednoczesnych wątpliwościach odnośnie do uzasadnienia dla owej niejednorodności. Zasadne jest

³ Zob. art. 31 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2024, poz. 572).

⁴ Zob. art. 133a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2023, poz. 2383 ze zm.).

⁵ Zob. art. 9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2024, poz. 935 ze zm.).

⁶ Art. 8 i 61 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2023, poz. 1550 ze zm.).

⁷ Zob. art. 90 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 2025, poz. 46 ze zm.).

⁸ Zob. art. 103c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2025, poz. 365 ze zm.).

⁹ Zob. 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. 2023, poz. 1094 ze zm.), dalej: ustawa środowiskowa.

¹⁰ Należy jednak pamiętać, że nie każda organizacja pozarządowa może wziąć udział w postępowaniu jako organizacja społeczna czy ekologiczna. W doktrynie zwraca się uwagę, że np. organizacją ekologiczną nie mogą być jednostki pomocnicze samorządu gminnego, izby gospodarcze, korporacje prawa publicznego, samorządy zawodowe, partie polityczne, samorządy pracownicze, jednostki ochotniczej straży pożarnej czy związki zawodowe. Zob. 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. 120; 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, Warszawa 2021, s. 91–92; W. Radecki [w:] *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, t. 1, red. J. Sommer, Wrocław 1999, s. 503; A. Barczak, *Udział organizacji ekologicznych w ochronie środowiska a granice realizacji przez nie prawa do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa*, „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2020, nr 3, s. 31.

zatem postawienie tezy, że rozbieżności w podmiotowości prawnej obu tych organizacji nie zawsze znajdują swoje obiektywne uzasadnienie i pożądane jest ich uspoźnienie.

Warto rozpocząć od przytoczenia podstaw prawnych udziału tych organizacji w tego rodzaju postępowaniach. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy środowiskowej przez organizację ekologiczną należy rozumieć organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska, zaś zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy środowiskowej: „Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania”. Z kolei zgodnie z art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. przez organizację społeczną należy rozumieć organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne, zaś zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a.: „Organizacja społeczna może 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”.

Wydaje się zatem zasadne poddanie analizie podmiotowości prawnej organizacji ekologicznej w jej zestawieniu z podmiotowością prawną organizacji społecznej w rozumieniu k.p.a., ponieważ niejednokrotnie w danym postępowaniu administracyjnym mieszczącym się w zakresie procesu inwestycyjno-budowlanego obie te organizacje będą mogły występować równolegle obok siebie, w innych zaś tylko jedna z nich. Niniejszy artykuł bazujący na metodzie dogmatyczno-prawnej nie aspiruje bynajmniej do całościowego omówienia tej problematyki, gdyż wymagałoby to opracowania monograficznego. Niemniej autor podejmie próbę zasygnalizowania rozbieżności najbardziej doniosłych dla praktyki stosowania prawa w procesie inwestycyjno-budowlanym.

Można też zauważyć, że sytuacje związane z domaganiem się organizacji ekologicznych i organizacji społecznych dopuszczenia ich do udziału w toczących się procesach inwestycyjno-budowlanych dopiero ostatnio przybrały na częstotliwości, co należy wiązać ze wzrostem potencjału społeczeństwa obywatelskiego i postępującym w ślad za nim wzrostem świadomości prawnej w społeczeństwie. W doktrynie zwraca się jednak też uwagę na zjawisko nadużywania publicznych praw podmiotowych przez wyżej wymienione organizacje oraz na ich postępowanie niezgodne z etyką środowiskową¹¹. Zainteresowanie organizacji ekologicznych i organizacji społecznych dopuszczaniem ich do udziału w różnych postępowaniach składających się na szeroko pojęty proces inwestycyjno-budowlany dotyczy

¹¹ W. Tyburski, *Etyka środowiskowa i jej stan w Polsce* [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, red. Z. Bukowski, Toruń 2004, s. 366; M. Bar, J. Jendrośka, K. Tarnacka, *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002, s. 43.

zasadniczo postępowań, w których nie trudno doszukać się aspektu ekologiczno-społecznego, w ramach którego społeczeństwo jest żywotnie zainteresowane rozstrzygnięciami organu. Do postępowań takich należy zaliczyć postępowania w sprawie: 1) wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; 2) wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 3) wydania decyzji o pozwoleniu na budowę; 4) uzyskania zgód wodnoprawnych. Podmiotowość prawna obu organizacji właśnie w tych postępowaniach jest przedmiotem niniejszego opracowania. Dobór wyżej wymienionych postępowań z zakresu szeroko pojętego procesu inwestycyjno-budowlanego zdeterminowany został właśnie tymi istotnymi rozbieżnościami w podmiotowości prawnej obu organizacji w tych konkretnych postępowaniach.

Organizacja ekologiczna i organizacja społeczna w procesie inwestycyjno-budowlanym – podobieństwa i różnice

Przechodząc do analizy możliwości występowania organizacji ekologicznych i organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych z obszaru procesu inwestycyjno-budowlanego, warto zaprezentować podobieństwa i różnice w tym zakresie. Jak bowiem wskazano w orzecznictwie, „przepis art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz przepis art. 44 ust. 1 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko to dwa odrębne tryby postępowania”¹². Odrębność tych trybów musi natomiast generować różnice między nimi i warto je w ramach niniejszego artykułu wyeksponować.

Wskazując jednak najpierw na podobieństwa, po pierwsze, należy stwierdzić, że zarówno organizacja ekologiczna, jak i organizacja społeczna w rozumieniu k.p.a. nawiązują z organem administracji publicznej stosunek administracyjnoprawny jedynie w aspekcie procesowym, a nie materialnym. Organizacja społeczna i organizacja ekologiczna to tzw. podmioty interesowane, działające w postępowaniu na prawach strony – postępowanie nie dotyczy zatem ich interesu prawnego lub obowiązku, gdyż nie są one stronami danego, lecz tzw. interesu społecznego, wykraczającego poza sferę interesów stron biorących udział w postępowaniu.

Po drugie, zarówno organizacja społeczna, jak i organizacja ekologiczna musi prowadzić działalność statutową określonego typu. Typ tej działalności determinowany jest celami statutowymi¹³ danej organizacji. O ile w przypadku organizacji

¹² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 maja 2021 r., sygn. II SA/GI 165/21, Legalis nr 2581035.

¹³ A. Barczak (*Udział organizacji...*, s. 29) słusznie zwraca uwagę, że określenia *cele statutowe* nie można odnosić literalnie wyłącznie do statutu, ale również do innych aktów wewnętrznych (ustrojowych) o charakterze założycielskim określających strukturę, zadania i sposób działania instytucji lub organizacji. Zdaniem autorki „może to być np. regulamin czy umowa założycielska”.

ekologicznej cele statutowe, jakimi musi się ona legitymować, zostały określone w art. 44 ust. 1 ustawy środowiskowej i sprowadzone są jedynie do ochrony środowiska lub ochrony przyrody, o tyle w przypadku organizacji społecznej jej cele statutowe powinny jedynie uzasadniać udział w postępowaniu. Tym samym udział w postępowaniu administracyjnym z obszaru procesu inwestycyjno-budowlanego nie musi dotyczyć jedynie organizacji społecznej, której celem jest ochrona środowiska lub ochrona przyrody. W postępowaniu takim może wziąć udział także organizacja społeczna o takich celach statutowych, jak: uczestnictwo w kształtowaniu ładu przestrzennego, aktywny udział na prawach strony w postępowaniach sądowych i administracyjnych, reprezentacja interesu społecznego w procesie inwestycyjno-budowlanym, reprezentacja społeczeństwa w różnego rodzaju postępowaniach prawnych etc. Jak widać, zakres celów statutowych organizacji społecznej uzasadniających jej udział w postępowaniach administracyjnych z obszaru procesu inwestycyjno-budowlanego jest znacznie szerszy niż zakres celów statutowych organizacji ekologicznej.

Następnie należy wskazać, że zarówno organizacja społeczna, jak i organizacja ekologiczna mogą się domagać dopuszczenia do udziału w już toczącym się postępowaniu, jednak tylko organizacja społeczna może też wnieść o wszczęcie takiego postępowania, gdyż organizacja ekologiczna nie będzie mogła sama takiego postępowania zainicjować. Można by zatem wstępnie przyjąć, że zakres uprawnień organizacji społecznej jest szerszy niż organizacji ekologicznej.

Powyższe potwierdza również kolejna różnica. Jak już wyżej wspomniano, oba typy organizacji muszą wykazać się prowadzeniem działalności statutowej, której cele są spójne z przedmiotem prowadzonego postępowania administracyjnego, do którego chcą wstąpić, jednak różnica polega na tym, że w przypadku organizacji społecznej dla dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu wystarczy, aby prowadziła działalność statutową w dniu wnioskowania o to. Tymczasem organizacja ekologiczna, aby skutecznie zgłosić swój udział w postępowaniu, musi prowadzić działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy, i to nie przed zgłoszeniem się tej organizacji do udziału w postępowaniu, lecz przed dniem wszczęcia postępowania. Uniemożliwia to tworzenie tzw. celowych, dedykowanych organizacji ekologicznych, zakładanych jedynie dla stworzenia swoistego ruchu oporu wobec konkretnej inwestycji wzbudzającej sprzeciw społeczny. Z samego zatem założenia organizacja ekologiczna na etapie, w którym zgłasza swój udział w postępowaniu, ma być organizacją trwale i profesjonalnie zajmującą się ochroną środowiska lub ochroną przyrody. W stosunku do organizacji społecznej ustawodawca nie postawił takich wymagań.

Z drugiej jednak strony w przypadku dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu organ bada, czy za jej dopuszczeniem przemawia interes społeczny, w sytuacji gdy w odniesieniu do organizacji ekologicznych interes

ten nie jest w ogóle badany¹⁴. Nie jest to jednak argument przemawiający za węższym zakresem praw organizacji społecznej w porównaniu z organizacją ekologiczną. Wyjaśnienie tej rozbieżności jest bowiem oczywiste. Postępowania z obszaru procesu inwestycyjno-budowlanego z samej zasady dotyczą interesu społecznego, nie ulega więc wątpliwości, że za udziałem organizacji ekologicznej w takim postępowaniu przemawia interes społeczny¹⁵.

Ponadto w przypadku postępowań wymagających udziału społeczeństwa do wzięcia udziału w sprawie na prawach strony przez organizację ekologiczną wystarczające jest zgłoszenie przez nią chęci uczestniczenia w postępowaniu na prawach strony¹⁶, podczas gdy w „zwykłym” postępowaniu administracyjnym niezbędne jest do tego wydanie przez organ administracji postanowienia o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu (art. 31 § 2 k.p.a.). Przy czym jak wskazuje się w orzecznictwie dotyczącym udziału w postępowaniu organizacji społecznych, „brak formalnego postanowienia nie uniemożliwia organizacji społecznej udziału w postępowaniu, składania pism i merytorycznych oświadczeń, a doręczanie organizacji pism, postanowień czy decyzji, można uznać jako dopuszczenie organizacji do udziału w postępowaniu administracyjnym”¹⁷. Jednak odnośnie do organizacji ekologicznych nie można przyjąć z automatu, że przepis art. 44 ust. 1 u.o.u.i.o.ś. statuuje swoistą zasadę uczestnictwa organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa niejako z mocy samego prawa – organizacje takie nie stają się stronami takiego postępowania już z chwilą jego wszczęcia, lecz muszą same zgłosić swój udział w postępowaniu, zaś o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu zawiadamiane są zwykłym pismem w sprawie. Dopiero gdy organ odmawia danej organizacji ekologicznej dopuszczenia do udziału

¹⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Sz 1026/16, LEX nr 2281820.

¹⁵ W orzecznictwie wskazuje się, że „przepis art. 44 ust. 1 u.o.u.i.o.ś. stanowi *lex specialis* wobec przepisu art. 31 k.p.a. Wynika to z tego, że przepis ten ma zastosowanie wyłącznie w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa, do których niewątpliwie należy postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Ponadto, dotyczy on wyłącznie organizacji ekologicznych, a zatem organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona środowiska (art. 3 ust. 1 pkt 10 u.o.u.i.o.ś.). Inaczej określono również przesłanki dopuszczenia do udziału w postępowaniu tego rodzaju organizacji ekologicznej, ponieważ rozpoznając wniosek złożony na podstawie art. 44 ust. 1 u.o.u.i.o.ś. właściwy organ administracji publicznej nie jest zobowiązany do badania, czy za dopuszczeniem danej organizacji społecznej będącej organizacją ekologiczną przemawia interes społeczny”. Zob. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2023 r., sygn. III OSK 2434/21, Legalis nr 2956956.

¹⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 maja 2010 r., sygn. II SA/Wr 89/10, LEX nr 674622.

¹⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. II SA/Sz 818/12, Legalis nr 911385. Z kolei A. Nowina-Witkowska wskazuje jednak, że takie stanowisko „jest zupełnie niespójne, a przede wszystkim niezgodne z art. 31 § 2 k.p.a.”. Zob. A. Nowina-Witkowska, *Procedura dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony* [w:] *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, red. M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski, Warszawa 2009, s. 186.

w postępowaniu, czyni to w formie postanowienia, na które służy zażalenie (art. 44 ust. 4 ustawy środowiskowej). Ponadto jeżeli od postanowienia o odmowie dopuszczenia danej organizacji do udziału w postępowaniu zostanie wniesione zażalenie, organ odwoławczy będzie kompetentny do skontrolowania z urzędu i ewentualnego zweryfikowania w tym postępowaniu wypadkowym, czy dane postępowanie rzeczywiście wymaga udziału społeczeństwa¹⁸. Należy bowiem pamiętać, że organizacja ekologiczna może być dopuszczona jedynie do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa (art. 44 ust. 1 ustawy środowiskowej).

Istotną różnicą jest także to, że w przypadku organizacji społecznych organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, może dojść do przekonania, że dana organizacja społeczna może być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe i w konsekwencji, gdy przemawia za tym interes społeczny, zawiadomić o tym postępowaniu organizację społeczną (art. 31 § 4 k.p.a.). W przypadku organizacji ekologicznych ta konkretna podstawa prawna do angażowania organizacji przez organ nie znajduje zastosowania, ponieważ zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy środowiskowej do organizacji ekologicznych nie stosuje się przepisu art. 31 § 4 k.p.a. Niemniej zastosowanie znajduje art. 45 ust. 1 i 3 ustawy środowiskowej, zgodnie z którym organizacje ekologiczne mogą współdziałać w dziedzinie ochrony środowiska z organami administracji, zaś organy administracji mogą udzielać pomocy organizacjom ekologicznym w ich działalności w dziedzinie ochrony środowiska. Nie można zatem wykluczyć, że w ramach tej pomocy organ powiadomi daną organizację ekologiczną o toczącym się postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa na podobnych zasadach, jak te określone w art. 31 § 4 k.p.a.

Należy ponadto wskazać, że przepis art. 44 ust. 1 ustawy środowiskowej wprowadził ograniczenie występowania organizacji ekologicznej jedynie do „postępowania wymagających udziału społeczeństwa”, co znacząco zawęziło katalog postępowań, w których organizacja ta może wziąć udział. Tego rodzaju ograniczenie nie dotyczy natomiast organizacji społecznych. Powstaje zatem pytanie, czy w pozostałych postępowaniach, w których organizacja ekologiczna nie może wziąć udziału, może zostać dopuszczona do nich organizacja społeczna zgodnie z przepisem art. 31 k.p.a. Odpowiedź bazująca na poglądach doktryny i orzecnictwa jest częściowo twierdząca. Opierając się na wymienionym powyżej przykładowym katalogu postępowań mieszczącym się w obszarze procesu inwestycyjno-budowlanego, można wskazać, że: 1) postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji, dla których nie musi być

¹⁸ Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. II SA/Ke 239/12, Legalis nr 513584 z glosą aprobowaną A. Plucińskiej-Filipowicz, *Odmowa dopuszczenia stowarzyszenia (organizacji ekologicznej) do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony*, „Nieruchomości” 2013, nr 5, s. 101.

przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, nie może się toczyć z udziałem organizacji ekologicznej, ale może się toczyć z udziałem organizacji społecznej; 2) postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji, dla których musi być przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, może się toczyć z udziałem wyłącznie organizacji ekologicznej; 3) w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego może występować znów tylko organizacja społeczna; 4) w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę nieoprzędnionej wydaniem decyzji środowiskowej nie może występować ani organizacja społeczna, ani organizacja ekologiczna; 5) postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę poprzedzonej wydaniem decyzji środowiskowej, gdy w jego toku nie jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, nie może występować ani organizacja społeczna, ani organizacja ekologiczna; 6) w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę poprzedzonej wydaniem decyzji środowiskowej po wcześniejszym przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko występować może zarówno organizacja ekologiczna, jak i organizacja społeczna; 7) w postępowaniu w sprawie uzyskania zgód wodnoprawnych zasadniczo nie może występować zarówno organizacja ekologiczna, jak i organizacja społeczna; 8) w postępowaniu dotyczącym pozwolenia wodnoprawnego poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa może występować organizacja ekologiczna. Powyższa egemplifikacja ilustruje jedynie stopień skomplikowania materii regulującej uczestniczenie tych dwóch typów organizacji w procesie inwestycyjno-budowlanym. W dalszej części opracowania przedstawione zostanie uzasadnienie, dlaczego w każdym z powyższych ośmiu rodzajów postępowań udział organizacji społecznej i organizacji ekologicznej przedstawia się w taki właśnie sposób, jak opisany powyżej.

Powyższe rozważania pozwalająby przyjąć, że zakres uprawnień organizacji społecznej jest szerszy od tych przysługujących organizacji ekologicznej. Warto jednak zwrócić uwagę na jeszcze jedną rozbieżność, która może zmienić optykę w tym aspekcie. Chodzi tu o rozbieżność w zakresie możliwości odwoływania się od decyzji do organu drugiej instancji oraz w zakresie składania skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Otóż organizacja społeczna będzie mogła wnieść odwołanie od decyzji jedynie wtedy, gdy wcześniej brała udział w postępowaniu przed organem pierwszej instancji jako podmiot na prawach strony. Podobnie sprawa przedstawia się w odniesieniu do możliwości złożenia przez organizację społeczną skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego – będzie to możliwe jedynie wtedy, gdy na etapie toczącego się postępowania, a zatem przed wydaniem decyzji przez organ drugiej instancji, organizacja społeczna została dopuszczona

do udziału w postępowaniu¹⁹. Z powyższego wynika, że jeżeli organizacja społeczna domagała się dopuszczenia do udziału w postępowaniu, lecz nie została do niego dopuszczona, może wnosić odwołanie od wydanej w tym postępowaniu decyzji. Z całą pewnością jednak z takiej możliwości odwoławczej nie będzie mogła skorzystać organizacja społeczna, która nawet nie próbowała uzyskać dostępu do postępowania przed organem pierwszej instancji. Tego rodzaju ograniczenia nie dotyczą organizacji ekologicznej, która zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy środowiskowej może wnieść odwołanie od decyzji także w przypadku, gdy nie brała udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, prowadzonym przez organ pierwszej instancji. Wówczas wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu, a w postępowaniu odwoławczym organizacja ekologiczna uczestniczy na prawach strony. Analogicznie w odniesieniu do możliwości składania skargi do sądu administracyjnego, organizacji ekologicznej służy skarga od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa również wtedy, gdy nie brała udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli tylko jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji. Powyższa rozbieżność zmienia perspektywę w zakresie oceny, który z dwóch omawianych tu typów organizacji ma szerszy zakres uprawnień, zaś wstępna ocena co do szerszego zakresu uprawnień przyznanego na rzecz organizacji społecznej może zostać określona jako pozorna.

Udział organizacji społecznej i organizacji ekologicznej w poszczególnych rodzajach postępowań z zakresu procesu inwestycyjno-budowlanego

Warto rozpocząć przedmiotową analizę od udziału organizacji społecznej i organizacji ekologicznej w tzw. postępowaniu środowiskowym, ponieważ to użyskanie decyzji środowiskowej często rozpoczyna proces inwestycyjno-budowlany.

¹⁹ Jednak, co ciekawe, w orzecznictwie wskazuje się, że „dla skutecznego wniesienia odwołania wystarczające jest przyjęcie tzw. subiektywnej wersji legitymacji procesowej strony (w odniesieniu do osoby fizycznej lub prawnej) lub posiadanie statusu podmiotu działającego na prawach strony w odniesieniu do organizacji społecznej, która zgłosiła wniosek o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu lub żądała wszczęcia postępowania i wniosek ten został pozytywnie zweryfikowany przez organ. Organ odwoławczy ma zatem obowiązek ustalić, czy odwołanie jest dopuszczalne, a więc m.in., czy zostało wniesione przez podmiot mający legitymację do wniesienia tego środka zaskarżenia. Jakkolwiek organ odwoławczy nie jest podmiotem uprawnionym do rozpoznania wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, to jednak winien ocenić skutki, jakie nierozpoznanie tego wniosku ma dla skarżącego w kontekście możliwości lub braku udziału w postępowaniu administracyjnym. Winien również rozważyć jaka jest możliwość sanowania błędów organu I instancji w tym zakresie”. Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. II SA/Sz 818/12, Legalis nr 911385.

Należy zauważyć, że tylko organizacja społeczna może wziąć udział w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji, dla których nie musi być przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Tym samym organizacja ekologiczna nie może uczestniczyć w takim postępowaniu. Wystarczy jednak, aby w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach chodziło o inwestycję, dla której musi być przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – wówczas to organizacja ekologiczna będzie mogła brać udział w takim postępowaniu środowiskowym, zaś organizacja społeczna będzie z niego wyłączona. Jak bowiem wskazuje się w orzecznictwie, „w sytuacji, w której w postępowaniu toczącym się z wniosku o wydanie decyzji środowiskowej nie przeprowadza się oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i co za tym idzie nie ma zastosowania art. 44 ust. 1 i 2 ustawy środowiskowej, kwestia dopuszczenia danej organizacji społecznej (ekologicznej) powinna zostać rozstrzygnięta na zasadach ogólnych, a więc na podstawie art. 31 § 1 i 2 k.p.a.”²⁰. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wskazał, że „ocena zasadności dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, w którym nie jest wymagany udział społeczeństwa, w sytuacji gdy właściwy organ orzekł o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dokonywana jest na podstawie art. 31 § 1 k.p.a.”²¹. Wskazane rozwiązanie wydaje się znajdować racjonalne uzasadnienie, ponieważ ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest przeprowadzana w przypadku inwestycji znacząco lub mogących znacząco oddziaływać na środowisko, stąd wskazane jest umożliwienie wejścia czynnika społecznego w tego rodzaju postępowanie środowiskowe na każdym etapie (również na etapie odwoławczym lub skargowym), nawet gdy wcześniej dana organizacja nie brała udziału w postępowaniu.

Przechodząc do postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, należy wskazać, że może w nim występować tylko organizacja społeczna. Zgodnie z art. 53 ust. 2 u.p.z.p.²² w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przepisu art. 31 § 4 k.p.a. nie stosuje się. Ustawodawca przesądził w ten sposób, że pozostałe przepisy odnoszące się do udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym dotyczącym ładu przestrzennego znajdują zastosowanie. Jednocześnie przesądzono zostało jednoznacznie, że organizacja ekologiczna w tym postępowaniu nie

²⁰ Wyrok NSA z dnia 23 marca 2021 r., sygn. III OSK 84/21, *Legalis* nr 2555252.

²¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 maja 2019 r., sygn. II SA/Lu 826/18, *Legalis* nr 1943664. Zob. też: wyrok NSA z dnia 15 listopada 2022 r., sygn. III OSK 1366/21, *Legalis* nr 2856171.

²² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2024, poz. 1130).

może występować. Gdyby było inaczej, powyższe wyłączenie stosowania art. 31 § 4 k.p.a. nie byłoby potrzebne, gdyż wynika ono wprost z art. 44 ust. 1 ustawy środowiskowej. Jedynym *ratio legis* takiego wyłączenia było zatem przesądzenie kwestii, że w postępowaniach administracyjnych dotyczących kształtowania ładu przestrzennego brać udział na prawach strony i domagać się wszczęcia postępowania mogą jedynie organizacje społeczne na zasadach przewidzianych w k.p.a. Potwierdza to też orzecznictwo, w którym wskazuje się, że „w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego znajduje zastosowanie wprost art. 31 KPA, z wyłączeniem (jedynym) – jakie wprowadza art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) – stosowania § 4. Przedmiotowe wyłączenie oznacza tylko tyle, że organ wszczynający postępowanie nie musi zawiadamiać o tym organizacji społecznej, zatem nie musi wykazywać aktywności w poszukiwaniu zainteresowanych organizacji społecznych, mogących spełniać przedstawione wyżej warunki. W każdym zaś przypadku powinien dopuścić organizację społeczną – na jej żądanie – do udziału w postępowaniu na prawach strony, jeżeli uzna przesłanki jej udziału za spełnione”²³. Wskazane rozwiązanie znajduje uzasadnienie prawne o tyle, że nie tylko organizacja, której celem statutowym jest ochrona środowiska, powinna mieć możliwość wzięcia udziału na prawach strony w przedmiotowym postępowaniu, ale również każda organizacja społeczna, której celem statutowym jest dbałość o ład przestrzenny tudzież troska o zrównoważony rozwój.

W odniesieniu do postępowań uregulowanych w Prawie budowlanym²⁴ krąg podmiotowy jest określony przez przepis art. 28 tej ustawy, który zawiera też unormowania dotyczące udziału podmiotów na prawach strony. Zgodnie z art. 28 ust. 3 Prawa budowlanego przepisu art. 31 k.p.a. nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, a zatem jak się podkreśla w orzecznictwie, „zasadą jest wyłączenie udziału organizacji społecznych ze wszystkich postępowań prowadzonych w sprawie pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 2 i 3 p.b.), z wyjątkiem postępowań w tym przedmiocie wymagających udziału społeczeństwa, w których organizacje te, powołując się na swoje cele statutowe, mogą uczestniczyć. Katalog spraw, w których udział społeczeństwa musi być zagwarantowany, został określony precyzyjnie. Postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa jest bowiem tylko takie postępowanie, co do którego wymóg zapewnienia udziału społeczeństwa jest przewidziany konkretnym przepisem administracyjnego prawa materialnego. Brak takiej regulacji jest więc równoznaczny z zaliczeniem określonego postępowania do grupy spraw niewymagających udziału społeczeństwa”²⁵. Regulacją,

²³ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. II SA/Sz 818/12, Legalis nr 911385.

²⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. 2024, poz. 725).

²⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 lutego 2020 r., sygn. II SA/Ol 984/19, Legalis nr 2308133.

o której mowa w orzeczeniu, jest np. art. 79 ust. 1 ustawy środowiskowej, zgodnie z którym możliwość udziału społeczeństwa należy zapewnić w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko²⁶. Wtórnie temu orzecznictwo, w którym wskazuje się: „w sytuacji, w której w postępowaniu toczącym się z wniosku o wydanie decyzji środowiskowej nie przeprowadza się oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i co za tym idzie nie ma zastosowania art. 44 ust. 1 i 2 ustawy środowiskowej, kwestia dopuszczenia danej organizacji społecznej (ekologicznej) powinna zostać rozstrzygnięta na zasadach ogólnych, a więc na podstawie art. 31 § 1 i 2 k.p.a.”²⁷.

Zgodnie jednak z art. 28 ust. 3a Prawa budowlanego do postępowania w sprawie pozwolenia na budowę poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się m.in. przepis art. 86g ustawy środowiskowej, w świetle którego organizacji ekologicznej powołującej się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi ona 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 ona udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji, służy prawo do wniesienia odwołania od zezwolenia na inwestycję poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Istotne przy interpretacji tego przepisu jest to, czy przed wszczęciem postępowania w sprawie pozwolenia na budowę wydana była decyzja środowiskowa i czy wydana ona została w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, a zatem po stwierdzeniu konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Jeżeli tak, to przepisów art. 28 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego się nie stosuje (art. 28 ust. 4 Prawa budowlanego), a zatem *a contrario* przepis art. 31 k.p.a. znajduje zastosowanie i organizacje społeczne mogą wziąć udział w takim postępowaniu.

W konsekwencji aby uporządkować rozważania, należy stwierdzić, że w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę niepoprzedzonej wydaniem decyzji środowiskowej w ogóle nie może występować ani organizacja społeczna, ani organizacja ekologiczna. Podobnie jest w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę poprzedzonej wydaniem decyzji środowiskowej, gdy w jego toku nie jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Natomiast w postępowaniu w sprawie wydania decyzji

²⁶ Tak też: A. Siwkowska, *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, Warszawa 2020, s. 31.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 23 marca 2021 r., sygn. III OSK 84/21, Legalis nr 2555252. Podobnie WSA w Lublinie stwierdza: „ocena zasadności dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, w którym nie jest wymagany udział społeczeństwa, w sytuacji gdy właściwy organ orzekł o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dokonywana jest na podstawie art. 31 § 1 k.p.a.”.

o pozwoleniu na budowę poprzedzonej wydaniem decyzji środowiskowej po wcześniejszym przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko występować może zarówno organizacja społeczna, jak i organizacja ekologiczna²⁸. Z jednej strony można tu mówić o swoistej nadreprezentacji interesu społecznego, zwłaszcza że w postępowaniu środowiskowym wymagającym udziału społeczeństwa i przeprowadzenia oceny może wziąć udział tylko organizacja ekologiczna. Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla tego rozwiązania poza tym, iż etap uzyskiwania pozwolenia na budowę jest ostatnim etapem poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych, które urzeczywistniają planowaną dotychczas ingerencję w środowisko. Być może dlatego ustawodawca zdecydował w odniesieniu do inwestycji znacząco oddziałujących na środowisko o możliwości udziału czynnika społecznego w tak szerokim zakresie.

Przechodząc wreszcie do analizy udziału organizacji społecznej i organizacji ekologicznej w postępowaniach w sprawie uzyskania zgód wodnoprawnych, należy wskazać, że zasadniczo nie może w nich występować ani organizacja ekologiczna, ani organizacja społeczna. Zgodnie z art. 402 ust. 1 Prawa wodnego²⁹ w postępowaniach dotyczących zgód wodnoprawnych nie stosuje się przepisów art. 31 k.p.a. Niemniej podobnie jak w Prawie budowlanym, do postępowania dotyczącego wyłącznie pozwolenia wodnoprawnego³⁰ poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się m.in. przepis art. 86g ustawy środowiskowej, a zatem w postępowaniu dotyczącym pozwolenia wodnoprawnego poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa może występować organizacja ekologiczna. Nadal jednak nie może występować organizacja społeczna, ponieważ również w tym postępowaniu wyłączenie stosowania art. 31 k.p.a. znajduje zastosowanie. Tym samym przy przedsięwzięciach nie znacząco oddziałujących na środowisko

²⁸ Powyższe rozciąga się też na ewentualne postępowania w trybach nadzwyczajnych. Jak wskazano w orzeczeniu WSA w Warszawie, „obowiązujący porządek prawny nie zezwala na uruchomienie z wniosku organizacji społecznej/ekologicznej postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę w sytuacji, gdy w postępowaniu zakończonym tą decyzją nie było przeprowadzane postępowanie z udziałem społeczeństwa w oparciu o uregulowania ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”. Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2019 r., sygn. VII SA/Wa 876/19, Legalis nr 2272943. *A contrario* organizacja społeczna i organizacja ekologiczna mogą domagać się stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę tylko wtedy, gdy zostało ono poprzedzone decyzją środowiskową wydaną w postępowaniu z udziałem społeczeństwa, a zatem obejmującym przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

²⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. 2024, poz. 1087).

³⁰ Pozwolenie wodnoprawne to pojęcie węższe od zgody wodnoprawnej, która zgodnie z art. 388 ust. 1 Prawa wodnego swym zakresem obejmuje: 1) wydanie pozwolenia wodnoprawnego; 2) przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego; 3) wydanie oceny wodnoprawnej; 4) wydanie decyzji, o których mowa w art. 77 ust. 3 i 8 oraz w art. 176 ust. 4 Prawa wodnego.

udział czynnika społecznego w postępowaniu dotyczącym zgód wodnoprawnych jest kategorycznie wykluczony. *Ratio legis* tej regulacji należy przypisać pierwszeństwo, jakie w tym zakresie ustawodawca oddał rozwojowi gospodarczemu i gotowości inwestycyjnej, które zostały usytuowane przed interesem społecznym. Ochrona tego ostatniego jest bowiem ściśle związana z długotrwałymi procedurami, które jako takie hamują ów rozwój gospodarczy i gotowość inwestycyjną potencjalnych inwestorów.

Podsumowanie

Reasumując, aktualnie organizacje ekologiczne tak jak organizacje społeczne coraz częściej zwracają się z wnioskami o dopuszczenie do udziału w różnych postępowaniach składających się na szeroko pojęty proces inwestycyjno-budowlany. Systematycznie wzrastająca częstotliwość w tym zakresie stanowi dowód poszerzania zasięgu idei społeczeństwa obywatelskiego w polskim systemie stosowania prawa.

Podmiotowość prawna organizacji ekologicznej, choć podobna, to jednak nie jest jednorodna z podmiotowością prawną organizacji społecznej. Występuje tu sporo różnic zauważalnych w zakresie przesłanek umożliwiających dopuszczenie danej organizacji, formy prawnej dopuszczenia i jej odmowy, formy prawnej danej organizacji i jej celów statutowych, a także rodzaju postępowania, w jakim dana organizacja zamierza wziąć udział. Trudno jednoznacznie przesądzić, który z tych dwóch typów organizacji ma pozycję zasadniczo uprzywilejowaną, ponieważ w każdej z powyżej wskazanych sytuacji szala uprzywilejowania raz przechyla się w stronę organizacji społecznej, a raz w stronę organizacji ekologicznej. Jednocześnie trudno momentami znaleźć racjonalne motywy dla tego rozróżnienia, stąd wniosek, iż niektóre rozbieżności w podmiotowości prawnej obu tych typów organizacji nie znajdują swojego obiektywnego uzasadnienia, jak chociażby w kwestii możliwości i formy prawnej dopuszczania danej organizacji do udziału w postępowaniu. Pożądane jest zatem ich uspołnienie poprzez stosowne zmiany legislacyjne. Dotyczy to zwłaszcza tych sytuacji, w których oba typy organizacji mogą brać udział w danym postępowaniu równolegle, a mają przypisany różny zakres uprawnień.

Jednocześnie trzeba pamiętać o tym, iż pomimo iż oba typy organizacji swoim udziałem w postępowaniach mogą wzmacniać realizację interesu społecznego, to jednak ustawodawca pilnuje, aby wzmocnienie to było ograniczone do sytuacji społecznie uzasadnionych. Nie może bowiem dochodzić do nadużywania prawa przez tego typu organizacje, nawet gdyby czyniły to w interesie społecznym. Ważne jest tu nie tylko przestrzeganie norm prawnych, ale również tzw. etyki środowiskowej. Konieczne jest zatem wyważanie interesu społecznego z interesem

publicznym oraz z indywidualnym interesem inwestora, który również podlega ochronie prawnej. Wydaje się, że z tego właśnie względu w niektórych postępowaniach udział zarówno organizacji społecznych, jak i organizacji ekologicznych został wykluczony (np. w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę niepoprzedzonej wydaniem decyzji środowiskowej czy też poprzedzonej wydaniem decyzji środowiskowej, gdy w jego toku nie została przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a także zasadniczo w postępowaniach dotyczących zgód wodnoprawnych). Z kolei w niektórych postępowaniach inwestycyjno-budowlanych organ musi zapewnić udział zarówno wnioskującej o to organizacji ekologicznej, jak i organizacji społecznej (np. w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę poprzedzonej wydaniem decyzji środowiskowej, gdy w jego toku została przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko). W tym aspekcie opisane wyżej rozróżnienia wydają się celowymi zabiegami prawodawcy. Biorąc jednak pod uwagę fakt znaczącego skomplikowania opisywanej materii, *de lege ferenda* postuluje się, aby technika legislacyjna została użyta w opisanym zakresie przez prawodawcę w taki sposób, by lektura przepisów nie powodowała tak licznych wątpliwości prawnych.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Bar M., Jendrośka J., Tarnacka K., *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002.
- Barczak A., *Udział organizacji ekologicznych w ochronie środowiska a granice realizacji przez nie prawa do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa*, „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2020, nr 3.
- 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.
- Nowina-Witkowska A., *Procedura dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony* [w:] *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, red. M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski, Warszawa 2009.
- 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, Warszawa 2021.
- Plucińska-Filipowicz A., *Odmowa dopuszczenia stowarzyszenia (organizacji ekologicznej) do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony*, „Nieruchomości” 2013, nr 5.
- Radecki W. [w:] *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, t. 1, red. J. Sommer, Wrocław 1999.
- Siwkowska A., *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, Warszawa 2020.
- Skrzydło-Niżnik I., *Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 2.

Tarno J.P., *Glosa do uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1.
Tyburski W., *Etyka środowiskowa i jej stan w Polsce [w:] Księga pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, red. Z. Bukowski, Toruń 2004;
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, Warszawa 2024;
Zieliński A., *Udział fundacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 8.

Streszczenie

Niniejszy artykuł przedstawia problematykę statusu prawnego dwóch podmiotów na prawach strony, tj. organizacji społecznej w rozumieniu k.p.a. i organizacji ekologicznej w rozumieniu ustawy środowiskowej, przy czym analizą objęto podmiotowość prawną tych podmiotów w wybranych, najczęściej prowadzonych rodzajach postępowań administracyjnych z zakresu procesu inwestycyjno-budowlanego. Do katalogu tych postępowań w ramach niniejszego opracowania zaliczono postępowania w sprawie: 1) wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; 2) wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 3) wydania decyzji o pozwoleniu na budowę; 4) uzyskania zgód wodnoprawnych. W każdym z tych postępowań sytuacja prawna obu typów podmiotów zarysowuje się inaczej w zależności od konkretnych okoliczności danego przypadku. W jednych postępowaniach udział będą mogły wziąć zarówno organizacje ekologiczne, jak i organizacje społeczne, w innych tylko jedna z, a jeszcze w innych udział podmiotu reprezentującego czynnik społeczny będzie w zupełności wykluczony. W każdym z tych postępowań dana organizacja będzie dysponować określonym katalogiem uprawnień i ciężać będą na niej określone obowiązki, przy czym zakres tych uprawnień i obowiązków też będzie zależny od danego rodzaju postępowania. Analiza podmiotowości prawnych tych organizacji ukaże zatem skalę ich różnorodności w polskim systemie prawa.

Słowa kluczowe: organizacje ekologiczne, proces inwestycyjny, organizacje społeczne, ochrona środowiska, społeczeństwo obywatelskie

LEGAL POSITION OF THE ECOLOGICAL ORGANIZATION AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATION IN THE INVESTMENT AND CONSTRUCTION PROCESS – SELECTED ISSUES

Summary

This article presents the issue of the legal status of two entities with the rights of a party, i.e. a social organization within the meaning of the Code of Administrative Procedure and an ecological organization within the meaning of the Environmental Protection Act, and the analysis covers the legal position of these entities in selected, most frequently conducted types of administrative proceedings in the scope of the investment and construction process. The catalogue of these proceedings in this publication includes proceedings concerning: 1) issuing a decision on environmental conditions; 2) issuing a decision on the conditions of development and land development

or a decision on the location of a public purpose investment; 3) issuing a decision on a building permit; 4) obtaining water law approvals. In each of these proceedings, the legal situation of both of the above entities is outlined differently depending on the specific circumstances of the given case. In some proceedings, both ecological organizations and social organizations will be able to participate, in others only one of them, and in still others the participation of an entity representing a social factor will be completely excluded. In each of these proceedings, a given organization will have a specific catalog of rights and will be burdened with specific obligations, and the scope of these rights and obligations will also depend on the type of proceedings. An analysis of the legal positions of these organizations will therefore show the scale of their diversity in the Polish legal system.

Keywords: ecological organizations, investment process, non-governmental organizations, environmental protection, civil society