

Anna Barczak<sup>1</sup>  
Aneta Kaźmierska-Patryczna<sup>2</sup>

## **Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach związanych z ochroną środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony obszarów Natura 2000**

### **Uwagi wprowadzające**

Udział organizacji ekologicznych w podejmowaniu rozstrzygnięć związanych z ochroną środowiska należy ujmować w ramach szerszego zagadnienia, jakim jest udział społeczeństwa w tym zakresie, którego zinstytucjonalizowanym przedstawicielem mogą być właśnie organizacje ekologiczne. W regulacji prawnej udział społeczeństwa w postępowaniu z zakresu ochrony środowiska występuje jako partycypacja społeczna, która ma doprowadzić do tego, aby zainteresowane problemem podmioty miały możliwość wpływania na podejmowane decyzje<sup>3</sup>. Wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa instytucji udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących ochrony środowiska było związane z koniecznością wypełnienia zobowiązań wynikających z podstawowego obowiązującego w tym zakresie aktu prawa międzynarodowego, jakim jest ratyfikowana przez Polskę i Unię Europejską Konwencja z Aarhus<sup>4</sup>. Od dnia 15 listopada 2008 r. zasady udziału społeczeń-

---

1 Autorka jest profesorem nadzwyczajnym w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

2 Autorka jest doktorem w Zakładzie Nauki Administracji, w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

3 J. Ciechanowicz-McLean, *Udział społeczeństwa w postępowaniu w zakresie ochrony środowiska*, w: *Leksykon ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2009, s. 379. Więcej o zasadzie partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych zob. J. Stelmasiak, A. Wąsikowska, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. J. Stelmasiak, Warszawa 2010, s. 43–45, a także P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 465–474.

4 Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706, ze zm. Zob. A. Haładaj, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w prawie publicznym międzynarodowym jako gwarancja procesowa prawa do środowiska*, w: *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI wieku*, red. Z. Galicki, A. Gubrynowicz, Warszawa 2013, s. 48–52.

stwa w podejmowaniu rozstrzygnięć związanych z ochroną środowiska regulują przepisy 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<sup>5</sup> (dalej jako: u.u.i.ś.). W ustawie ujęto te przepisy w dziale III, zawierającym cztery rozdziały, w których określono zasady takiego udziału w przyjmowaniu aktów typu plany, programy i strategie w ramach postępowania legislacyjnego<sup>6</sup> oraz decyzji administracyjnych w ramach postępowania administracyjnego<sup>7</sup>. Natomiast w odrębnym rozdziale poddano regulacji specjalne uprawnienia organizacji ekologicznych, generalnie odnoszące się do współudziału w podejmowaniu decyzji administracyjnych związanych z ochroną środowiska.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie wyraźnie stwierdza, że podstawową formą udziału społeczeństwa jest prawo składania uwag i wniosków<sup>8</sup> dotyczących projektowanych rozstrzygnięć, realizowane w postępowaniach związanych z przyjmowaniem aktów typu plany, programy i strategie oraz decyzji administracyjnych, jeżeli odpowiedni przepis przewiduje – z reguły jest to stwierdzenie, że postępowanie toczy się z udziałem społeczeństwa, ewentualnie, że organ zapewnia udział społeczeństwa<sup>9</sup>. Zgodnie z art. 29 u.u.i.ś. prawo składania uwag i wniosków przysługuje każdemu, ma charakter powszechny, co oznacza, że nie wolno tu wprowadzać jakichkolwiek ograniczeń z punktu widzenia jakie-

- 
- 5 Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1235, ze zm. Szerzej na temat genezy i podstaw prawnych udziału społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć z zakresu ochrony środowiska zob. np. Z. Bukowski, *Udział społeczeństwa w ochronie przyrody*, w: *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, red. M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2012, s. 12–18 i wskazana tam literatura.
  - 6 Obowiązek zapewnienia społeczeństwu udziału w specjalnym postępowaniu toczącym się w ramach postępowania legislacyjnego, którego przedmiotem jest opracowanie i przyjmowanie aktów typu polityki, strategie, plany lub programów mających znaczenie dla środowiska, wynika z art. 7 Konwencji z Aarhus i przepisów dyrektywy Parlamentu 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/WE, Dz. Urz. UE L 156 z 25.06.2003 r., s. 17; Dz. Urz. UE, Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, s. 466–473.
  - 7 Obowiązek zapewnienia społeczeństwu udziału w specjalnym postępowaniu toczącym się w ramach postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest wydanie decyzji mających znaczenie dla środowiska, wynika z art. 6 Konwencji z Aarhus i przepisów 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, Dz. Urz. UE L 26 z 28.01.2012 r., s. 1.
  - 8 Zgodnie z art. 32 u.u.i.ś. uwagi i wnioski składane w tym trybie są instytucją prawną inną niż uwagi i wnioski składane do organów administracji publicznej w trybie przepisów działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267, ze zm. [dalej jako: k.p.a.] Przepisy k.p.a. w odniesieniu do rozpatrywania uwag i wniosków przewidywanych w u.u.i.ś. są wyłączone. Por. A. Haładyj, *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2014, s. 319–352.
  - 9 Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lutego 2012 r. (sygn. akt II OSK 2580/11), zgodnie z którym postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa jest tylko takie postępowanie, co do którego wymóg zapewnienia udziału społeczeństwa jest przewidziany konkretnym przepisem administracyjnego prawa materialnego, LEX nr 1138184.

gokolwiek kryterium. Organy administracji właściwe do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów, w przypadku których przepisy u.u.i.ś. lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, powinny zapewnić możliwość realizacji tego prawa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą (art. 30 u.u.i.ś.). Uwagi i wnioski mogą być wnoszone w formie pisemnej, ustnie do protokołu bądź za pomocą środków komunikacji elektronicznej, bez konieczności opatrywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym, o którym mowa w ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym<sup>10</sup>. Wnosić je należy wyłącznie w wyznaczonym ustawowo terminie, uwagi lub wnioski złożone po jego upływie pozostawia się bez rozpatrzenia.

Z zapewnieniem udziału społeczeństwa wiąże się szereg obowiązków adresowanych do organu prowadzącego postępowanie<sup>11</sup>. Są to obowiązki o charakterze proceduralnym i materialnym<sup>12</sup>. Do obowiązków o charakterze proceduralnym należy zaliczyć obowiązek podania określonych informacji do publicznej wiadomości<sup>13</sup> oraz obowiązek przyjmowania w wyznaczonych terminach zgłaszanych przez społeczeństwo uwag i wniosków<sup>14</sup>. Z kolei w katalogu obowiązków materialnych należy wskazać obowiązek rozpatrzenia zgłoszonych uwag i wniosków i wykazania, w wymagany prawem sposób, że takie rozpatrzenie nastąpiło. Należy przy tym podkreślić, iż organ prowadzący postępowanie ma obowiązek wszystkie złożone uwagi i wnioski rozpatrzyć, ale nie ma oczywiście obowiązku ich wszystkich uwzględnić.

10 Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 262, ze zm.

11 A. Haładaj, *Udział społeczeństwa...*, s. 185–318.

12 Zob. M. Górski, *Dostęp do informacji i partycypacja publiczna w ochronie środowiska*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 142; A. Barczak, *Partycypacja społeczna w procesie administrowania w ochronie środowiska*, w: *Internacjonalizacja administracji publicznej*, red. Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski, Warszawa 2015, s. 22–23.

13 Wymóg podania do publicznej wiadomości musi być realizowany w formach przewidzianych w art. 3 ust. 1 pkt 11 u.u.i.ś., w którym została zawarta legalna definicja tego pojęcia, czyli poprzez: (1) udostępnienie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej organu właściwego w sprawie; (2) ogłoszenie informacji, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu; (3) ogłoszenie informacji przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia, a w przypadku projektu dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa – w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu; (4) w przypadku, gdy siedziba organu właściwego w sprawie mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot postępowania – także przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot postępowania. Obowiązki w każdej sytuacji są trzy pierwsze sposoby, natomiast ostatni powinien być niejako dodatkowo stosowany tylko w sytuacjach wskazanych w przepisie. Por. A. Haładaj, *Podanie do publicznej wiadomości i obwieszczenie w przepisach prawa ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 2, s. 79–92.

14 Aktualny termin na składanie uwag i wniosków to termin co najmniej 21-dniowy.



## 1. Pojęcie organizacji ekologicznej i podstawy jej włączenia do udziału w postępowaniu

Organizacja ekologiczna jest pojęciem prawnym, które zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 10 u.u.i.ś. jako organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona środowiska<sup>15</sup>. Identyczna definicja została zawarta w art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>16</sup>. Wydaje się jednak, że w wyniku ostatniej zmiany w regulacji dotyczącej uprawnień organizacji ekologicznych, obowiązującej od 1 stycznia 2015 r., pojęcie to wymaga uzupełnienia o jeszcze jeden zakres działalności statutowej organizacji, jakim jest ochrona przyrody<sup>17</sup>. Zmiana ta nie wpływa jednak na ogólne założenie ustawodawcy, zgodnie z którym organizacja ekologiczna jest szczególnym, wyodrębnionym ze względu na przyjęte w statucie cele działania, rodzajem organizacji społecznej. Organizacja społeczna jest również pojęciem prawnym, które zostało z kolei zdefiniowane w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. Niestety, definicja ta jest dość ogólna – praktycznie ma charakter przykładowego wyciszczenia – nie wskazuje bowiem kryteriów definiujących (zgodnie z definicją legalną organizacje społeczne to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne). Dla jej doprecyzowania należałoby posłużyć się definicjami konstruowanymi przez doktrynę prawa, gdzie również nie jest jednoznacznie rozumiana, szczególnie jeśli zważyć, że – zwłaszcza w ostatnim czasie – coraz częściej zastępowana jest ona odniesieniami do konkretnych korporacji (np. stowarzyszeń, związków wyznaniowych czy też partii politycznych) bądź też zastępowana jest traktowanym jako bliskoznaczne pojęciem organizacji pozarządowej<sup>18</sup>. Również w naukach pozaprawnych pojęcie organizacji społecznej nie jest rozumiane jednoznacznie. W konsekwencji, jak zauważył Marek Górski, ustalenie w niektórych przypadkach, czy dany podmiot ma charakter „organizacji ekolo-

15 Szerzej na temat pojęcia prawnego organizacji społecznej zob. M. Górski, *Pojęcie prawne „organizacja ekologiczna”*, w: *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, red. H. Lisicka, Wrocław 2010, s. 181–192.

16 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 672 [dalej jako: P.o.ś.].

17 Art. 44 ust. 1 u.u.i.ś. został zmieniony przez art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2014 r., poz. 1133. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 44 ust. 1 u.u.i.ś.: „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 [...]”. Należy zauważyć, iż w poprzednim stanie prawnym, sprzed 1 stycznia 2015 r., nie było żadnych wymagań co do czasu działania organizacji ekologicznych. W wyniku zmiany art. 44 ust. 1 u.u.i.ś. uprawnienia organizacji ekologicznych zostały więc ograniczone w sensie podmiotowym. Obecnie do udziału w postępowaniach o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach mogą być dopuszczone jedynie organizacje ekologiczne zarejestrowane na przynajmniej rok przed wszczęciem takiej procedury. Dokonana zmiana ma się przyczynić do zapewnienia pewności tychże postępowań.

18 Wydaje się, że najbardziej reprezentatywną definicję organizacji społecznej sformułował Eugeniusz Smoktunowicz, według którego organizacja społeczna to trwałe zrzeszenie osób fizycznych lub prawnych, tzn. takie grupy tych podmiotów, które związane są wspólnym celem i stałą więzią organizacyjną, niewchodzące w skład szeroko rozumianego aparatu państwowego i niebędące zarazem spółkami prawa prywatnego. Zob. E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 15.

gicznej”, z punktu widzenia pytania, czy jest on „organizacją społeczną”, może być rzeczą mocno kłopotliwą i prowadzić do dość dowolnych ocen dokonywanych przez organy administracji w momencie zgłoszenia się takiego podmiotu do postępowania, z drugiej zaś strony umożliwić np. szerokie włączanie się partii politycznych czy organizacji związkowych, a taka sytuacja nie do końca jest zgodna z intencjami ustawodawcy unijnego<sup>19</sup>.

Podstawą umożliwiającą włączenie się organizacji ekologicznej do postępowania jest zainteresowanie sprawami ochrony środowiska lub ochrony przyrody, udokumentowane formalnie, bo przez uwzględnienie celów ochrony środowiska lub ochrony przyrody w statucie danej organizacji. Wydaje się oczywiste, iż to obowiązkiem organizacji zamierzającej się włączyć do postępowania jest wykazanie spełnienia tego warunku, a więc przedłożenie co najmniej wyciągu ze statutu dokumentującego uwzględnienie w nim takich celów działania. Dla uznania, iż celem organizacji jest ochrona środowiska lub ochrona przyrody, wystarczy, aby w statucie wymieniono jeden z elementów lub rodzajów działań na ich rzecz<sup>20</sup>. Ponadto zgodnie z art. 44 ust. 1 u.u.i.ś. 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 – co prawda, przepis tego jednoznacznie nie stwierdza, ale niewątpliwie dotyczy on tylko postępowań administracyjnych, skoro mówi się w nim o „udziale na prawach strony”<sup>21</sup>. Oznacza to, że w postępowaniach związanych z przyjmowaniem określonych dokumentów, typu plany i programy, organizacje ekologiczne mają uprawnienia identyczne jak inne podmioty w zakresie prawa składania uwag i wniosków, są objęte zwrotem „każdy”, natomiast w postępowaniach związanych z przyjmowaniem określonych decyzji administracyjnych organizacji ekologicznej przysługują szersze uprawnienia, jako uczestnikowi na prawach strony.

Z konstrukcji u.u.i.ś. wynika więc, iż udział organizacji ekologicznej w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących ochrony środowiska lub ochrony przyrody jest związany z prawną możliwością jej uczestniczenia w specjalnym postępowaniu toczącym się w ramach postępowania legislacyjnego (w przypadku dokumentów typu plany, programy), w którym nie musi wykazywać żadnego interesu oraz ma prawo składania uwag i wnio-

19 M. Górski, *Aktualne regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska (według stanu prawnego na koniec stycznia 2009 r.)*, Poznań 2009, s. 26.

20 M. Bar, M. Górski, J. Jendroška, J. Jerzmański, M. Pchalek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 90.

21 Zob. zarówno M. Górski, *Aktualne regulacje prawne...*, s. 25; jak i 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. 121–122. Ponadto należy zauważyć, iż w poprzednim stanie prawnym, sprzed 1 stycznia 2015 r., nie było żadnych wymagań odnośnie do czasu działania organizacji ekologicznych. W wyniku zmiany art. 44 ust. 1 u.u.i.ś. do udziału w postępowaniach o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach mogą być dopuszczone organizacje ekologiczne zarejestrowane na przynajmniej rok przed wszczęciem procedury postępowania. Dokonana zmiana ma się przyczynić do zapewnienia pewności tychże postępowań.

sków jak „każdy” lub w specjalnym postępowaniu toczącym się w ramach postępowania administracyjnego (w przypadku decyzji administracyjnych) również jako uczestnika na prawach strony<sup>22</sup>. Takim specjalnym postępowaniem (zarówno w jednym, jak i drugim przypadku) jest postępowanie w sprawie ocen oddziaływania na środowisko, którego wprowadzenie do polskiego prawodawstwa było konieczne ze względu na dostosowanie do rozwiązań powszechnie stosowanych zarówno w prawie międzynarodowym<sup>23</sup>, jak i unijnym<sup>24</sup>. Od dnia 15 listopada 2008 r. oceny oddziaływania na środowisko podlegają również przepisom ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>25</sup>. Instytucja udziału społeczeństwa, a więc i organizacji społecznych, jest integralnym elementem strategicznej i indywidualnej procedury oceny oddziaływania na środowisko – w tym procedury podstawowej, uzupełniającej i „naturowej”<sup>26</sup>.

## 2. Udział organizacji ekologicznych w opracowywaniu dokumentów

Jak wcześniej zauważono, obowiązek zapewnienia społeczeństwu, a więc również organizacji ekologicznej, udziału w specjalnym postępowaniu toczącym się w ramach postę-

- 
- 22 Szerzej na temat wskazanych ustawą u.u.i.ś. postępowań legislacyjnych i administracyjnych wymagających uspołecznienia zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Udział społeczeństwa w postępowaniu w zakresie ochrony środowiska*, w: *Leksykon ochrony środowiska*, red. taż, Warszawa 2009, s. 379–380.
- 23 Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110; decyzja Rady 2008/871/WE z dnia 20 października 2008 r. w sprawie zatwierdzenia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Protokołu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji EKG ONZ o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzonej w Espoo w 1991 r., Dz. Urz. UE L 308 z 19.11.2008 r., s. 33; umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o realizacji Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z dnia 25 lutego 1991 r., podpisana w Neuhardenberg dnia 11 kwietnia 2006 r., Dz. U. z 2007 r. Nr 232, poz. 1709.
- 24 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dz. Urz. UE L 197 z dnia 21.07.2001 r., s. 30; Dz. Urz. UE, Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, s. 157–164 oraz powoływana wcześniej dyrektywa 2003/35/WE i dyrektywa 2011/92/UE.
- 25 Do 15 października 2008 r. instytucja ocen oddziaływania na środowisko podlegała kolejno przepisom ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. Nr 109, poz. 1157, ze zm., a następnie wielokrotnie nowelizowanej ustawie – P.o.ś. Do wejścia w życie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r., czyli do 1 stycznia 2001 r., oceny oddziaływania na środowisko sporządzane były w odniesieniu do przedsięwzięć określanych jako inwestycje szczególnie szkodliwe dla środowiska i zdrowia ludzi oraz mogące pogorszyć stan środowiska na podstawie przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196, ze zm. i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm. Oceną był wówczas dokument sporządzany przez inwestora na etapie ubiegania się o decyzję ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenia wymagane w trybie przepisów prawa budowlanego.
- 26 Wprowadzenie tzw. procedury „naturowej” do przepisów u.u.i.ś. jest wyrazem pełnej implementacji dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. UE L 206 z 22 lipca 1992 r., s. 7, ze zm.; Dz. Urz. UE, Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, s. 102 oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE L 207 z 26 stycznia 2010 r., ze zm.



powania legislacyjnego, którego przedmiotem jest opracowanie i przyjmowanie dokumentów, typu polityki, strategii, plany lub programy, mających znaczenie dla środowiska, wynika z art. 7 Konwencji z Aarhus i przepisów dyrektywy 2003/35/WE. Projekty takich aktów muszą być poddane specjalnemu postępowaniu, w ramach którego zostaną ocenione skutki dla środowiska, jakie spowoduje ich realizacja, nazywanemu strategiczną oceną oddziaływania na środowisko, która została zdefiniowana w art. 3 pkt 14 u.u.i.ś jako postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności: uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu<sup>27</sup>.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest więc pewną procedurą, składającą się z szeregu wymaganych ustawą etapów, do których należy również zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu na zasadach ustalonych w dziale III, rozdz. 1 i 3 u.u.i.ś. W celu zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, a więc i organizacji ekologicznej, w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko organ opracowujący projekt właściwego dokumentu, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informację o przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i o jego przedmiocie, możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu, możliwości składania uwag i wniosków<sup>28</sup> oraz sposobie i miejscu ich składania, wskazując jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin ich składania, organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków oraz postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone. W ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko organ opracowujący projekt określonego dokumentu rozpatruje uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa, a informację o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione, obowiązkowo dołącza do przyjętego dokumentu wraz z pisemnym podsumowaniem, zawierającym uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych.

### 3. Udział organizacji ekologicznych w podejmowaniu decyzji

Ustawodawca zagwarantował również organizacji ekologicznej możliwość uczestniczenia w specjalnym postępowaniu toczącym się w ramach postępowania administracyjnego

<sup>27</sup> Zakres obowiązku przeprowadzenia tej procedury wynika przede wszystkim z art. 46 i 47 u.u.i.ś.

<sup>28</sup> Należy zauważyć, iż zasady wnoszenia uwag i wniosków oraz opiniowania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin określają przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.

go, którego przedmiotem jest wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach<sup>29</sup>. Takim specjalnym postępowaniem jest indywidualna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (tzw. ocena indywidualna), która została zdefiniowana w art. 3 pkt 8 u.u.i.ś. jako postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, które w szczególności obejmuje weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Udział społeczeństwa jest obligatoryjny w każdym typie oceny indywidualnej, zarówno w tzw. procedurze podstawowej, uzupełniającej (ponownej), jak i „naturowej”.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 u.u.i.ś. w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która z teoretycznego punktu widzenia jest aktem administracyjnym<sup>30</sup>, zostają określone środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia<sup>31</sup>. Uzyskanie takiej decyzji jest wymagane przede wszystkim dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko bądź przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dla których może być przeprowadzana procedura indywidualnej podstawowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem tzw. decyzji realizacyjnych<sup>32</sup>, wskazanych w katalogu zamkniętym w art. 72 ust. 1 u.u.i.ś.

29 Wnikliwej analizie tej instytucji została poświęcona obszerna monografia G. Dobrowolskiego *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach* (Toruń 2011, s. 332). Zob. również J. Stelmasiak, A. Wilk-Ilewicz, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływania na zasoby środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014, s. 99–107 oraz B. Iwańska, *Postępowanie w przedmiocie wydania „decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach” – dylematy interpretacyjne*, w: *Współnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, red. J. Jendroška, M. Bar, Wrocław 2008, s. 199–238.

30 Zob. szerzej R. Michalska-Badziak, *Akty administracyjne, pojęcie, rodzaje*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 463–469.

31 Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 13 u.u.i.ś. pod pojęciem przedsięwzięcia rozumie się zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin. Ponadto przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także w sytuacji, jeżeli są one realizowane przez różne podmioty. W u.u.i.ś. można wyróżnić trzy grupy przedsięwzięć. Są to przede wszystkim przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, a wśród nich „planowane przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko” oraz „planowane przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko”, w konsekwencji trzecią grupę tworzą przedsięwzięcia niemające charakteru „mogących znacząco oddziaływać na środowisko (zawsze bądź potencjalnie)”. Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko są wyodrębnione poprzez ich enumeratywne wyliczenie w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r., Dz. U. Nr 213, poz. 1397, ze zm. Za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko uważa się 51 grup przedsięwzięć wymienionych w § 2.1 rozporządzenia, dla których przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest zawsze obligatoryjne, natomiast za przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko uważa się 107 grup przedsięwzięć wymienionych w § 3.1 rozporządzenia, dla których obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko może być stwierdzony w drodze postanowienia, w zależności od wyników kwalifikacji.

32 Zob. więcej M. Górski, *Procedury ocen oddziaływania na środowisko*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 116. Uzyskaną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach należy dołączyć do wniosku o wydanie decyzji realizacyjnej. Złożenie takiego wniosku powinno nastąpić w terminie 4 lat od



Lista decyzji realizacyjnych obejmuje kilkanaście ich rodzajów, do których należą m.in.: pozwolenie na budowę, decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej bądź autostrady, koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, na wydobywanie kopalin ze złóż, na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji oraz podziemne składowanie odpadów. W praktyce w odniesieniu do określonego przedsięwzięcia może być wymagane uzyskanie, w określonej kolejności, więcej niż jednej decyzji realizacyjnej. Wówczas, zgodnie z art. 72 ust. 5 u.u.i.ś., decyzja środowiskowa powinna być uzyskana przed wystąpieniem o pierwszą z decyzji realizacyjnych i w odniesieniu do takiego przedsięwzięcia wymagane jest uzyskanie tylko jednej decyzji środowiskowej. Podobnie wymagane jest uzyskanie tylko jednej decyzji środowiskowej w sytuacji, gdy wnioskodawca uzyskuje odrębnie decyzje dla poszczególnych etapów realizacji przedsięwzięcia<sup>33</sup>.

Przed wydaniem decyzji środowiskowej organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Jednakże organ prowadzący postępowanie może, w drodze postanowienia, wyłączyć stosowanie przepisów działu III u.u.i.ś. w odniesieniu do przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych<sup>34</sup>, jeżeli zastosowanie tych przepisów mogłoby mieć niekorzystny wpływ na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 79 u.u.i.ś.)<sup>35</sup>.

W postępowaniu, w ramach którego przeprowadza się indywidualną ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ma prawo wziąć każdy, a więc i organizacja ekologiczna. W zakresie podejmowania decyzji środowiskowej organizacja ekologiczna może jednak wystąpić także jako uczestnik na prawach strony, do czego uprawnia ją wskazany wcześniej art. 44 ust. 1 u.u.i.ś. Ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że włączenie się organizacji do postępowania wymaga jej aktywności, czyli zgłoszenia, równocześnie wyłączając stosowanie art. 31 § 4 k.p.a., który umożliwia organowi administracji publicznej,

---

dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. Termin ten może ulec wydłużeniu o 2 lata, jeżeli realizacja planowanego przedsięwzięcia przebiega etapowo oraz nie zmieniły się warunki określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W tym czasie dla danego przedsięwzięcia nie może być już wydana inna decyzja środowiskowa. Złożenie wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszącej może nastąpić w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje realizacyjne (art. 86 u.u.i.ś.), a przepisy dotyczące jej wydawania powinny być odpowiednio stosowane także w przypadku jej zmiany.

33 Zob. szerzej M. Górski, *Procedury ocen oddziaływania na środowisko*, w: *Prawo...*, s. 116 i n.

34 Zgodnie z art. 3 pkt 40 P.o.ś. przez teren zamknięty rozumie się teren, a w szczególnych przypadkach obiekt budowlany lub jego część, dostępny wyłącznie dla osób uprawnionych oraz wyznaczony w sposób określony w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 520, ze zm.

35 W odniesieniu do przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych organ prowadzący postępowanie może również, w drodze postanowienia, wyłączyć stosowanie przepisów działu VI u.u.i.ś. dotyczących postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zastosowanie tych przepisów mogłoby mieć niekorzystny wpływ na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 79 u.u.i.ś.).

wszczynającemu postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadomienie o tym organizacji społecznej, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe i gdy przemawia za tym interes społeczny. Jest to zupełnie zrozumiałe, gdyż organizacje ekologiczne mogą uczestniczyć tylko w tych postępowaniach, w których został zagwarantowany udział społeczeństwa, a informacje o wszczęciu takiego postępowania muszą być podane do publicznej wiadomości (zgodnie z art. 33 ust. 1 u.u.i.ś.) – w takiej sytuacji zainteresowana organizacja ekologiczna ma zagwarantowaną możliwość powzięcia informacji o postępowaniu bez potrzeby oddzielnego jej zawiadamiania<sup>36</sup>.

Przystąpienie organizacji ekologicznej do postępowania jest możliwe w sytuacji, gdy prowadziła działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. Organ prowadzący postępowanie może odmówić dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu – wymaga to jednak formy postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Wydaje się, że oczywistą przyczyną odmowy może być niewykazanie statutowego zainteresowania sprawami ochrony środowiska lub ochrony przyrody, ale również uznanie przez organ, że zgłaszający się podmiot nie prowadzi wskazanej działalności przynajmniej przez rok bądź w ogóle nie ma statusu organizacji ekologicznej (w tym jako organizacja społeczna). Należy również zauważyć, iż ustawa nie wskazuje w wyraźny sposób prawnej formy dopuszczającej organizację do udziału w postępowaniu. Opierając się tu na art. 123 k.p.a., należałoby uznać, że takie pozytywne rozstrzygnięcie powinno się odbyć także w formie postanowienia<sup>37</sup>. Włączenie organizacji pozwala jej na działanie w postępowaniu „na prawach strony”, co oznacza faktycznie odesłanie do art. 31 § 3 k.p.a., przewidującego taką właśnie formułę uczestniczenia organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym. Oznacza to, że organizacja ekologiczna nie jest stroną postępowania, przysługują jej natomiast określone uprawnienia strony, w szczególności procesowe.

Dość szczególnie i jednocześnie mocno kontrowersyjne regulacje zostały przyjęte przez ustawodawcę w stosunku do określonych uprawnień organizacji ekologicznych wynikających z art. 44 ust. 2 i 3 u.u.i.ś, na co zwrócił uwagę M. Górski<sup>38</sup>. I tak, zgodnie z art. 44 ust. 2 u.u.i.ś. organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia 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

36 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. 126.

37 Tak M. Górski, *Aktualne regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska (według stanu prawnego na koniec stycznia 2009 r.)*, Poznań 2009, s. 26. Z kolei K. Gruszecki uważa inaczej – że dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu nie będzie wymagało wydawania postanowienia. Zob. K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu...*, s. 127 i powołane tam orzecznictwo i literatura.

38 Zob. M. Górski, *Aktualne regulacje prawne...*, s. 26–27; a także A. Haładaj, *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko ze szczególnym uwzględnieniem ekomediacji jako docelowego modelu rozwiązywania konfliktów społecznych w ochronie środowiska*, w: *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2009, s. 62–64.

pierwszej instancji. Wniesienie odwołania ustawa u.u.i.ś. uznaje za równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu odwoławczym, w którym organizacja uczestniczy na prawach strony. Kontrowersyjność konstrukcji leży w tym, że art. 127 § 1 k.p.a. przyznaje prawo do złożenia odwołania stronie postępowania, czyli podmiotowi spełniającemu cechy określone w art. 28 k.p.a. Natomiast organizacja społeczna jako podmiot działający na prawach strony stroną postępowania nie jest, w związku z tym legitymację do złożenia odwołania powinna otrzymać jedynie przez uzyskanie uprawnień strony w postępowaniu I instancji.

Jeszcze większe wątpliwości budzi regulacja wynikająca z art. 44 ust. 3 u.u.i.ś., w świetle której organizacji ekologicznej służy skarga 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<sup>39</sup>. Co prawda, przepis ten nie jest skonstruowany zbyt jasno, jednak końcowy jego fragment stwierdza, że prawo złożenia skargi przysługuje organizacji także w przypadku, gdy nie brała udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa w żadnej z instancji administracyjnych. To ostatnie sformułowanie sugeruje więc, że uprawnienia skargowe przysługują organizacji niezależnie od tego, czy brały udział we wcześniejszych fazach postępowania. Konstrukcja jest mocno kontrowersyjna z punktu widzenia przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>40</sup>. Chodzi tu zwłaszcza o art. 50 § 1 p.p.s.a.<sup>41</sup>, głoszący, że organizacja społeczna może złożyć skargę w sprawie, w której brała udział w postępowaniu administracyjnym, oraz art. 52 § 1 p.p.s.a.<sup>42</sup>, mówiący, że skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Artykuł 44 ust. 3 u.u.i.ś. jest wyraźnie sprzeczny z tymi przepisami i wydaje się, że wprowadza nie do końca uzasadniony wyjątek od zasad ogólnych<sup>43</sup>. Tym bardziej że organizacje ekologiczne często korzystają z tych uprawnień bezpodstawnie. Jak zauważa M. Górski, organizacje ekologiczne niejednokrotnie składają odwołania od decyzji administracyjnych bez zwrócenia uwagi na to, że przysługują one organizacji ekologicznej w stosunku

39 Szerzej na temat organizacji ekologicznych w postępowaniu sądownoadministracyjnym zob. B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 554–567.

40 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm. [dalej jako: p.p.s.a.].

41 Zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

42 Zgodnie z art. 52 § 1 p.p.s.a. skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka, a przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak: zażalenie, odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, przewidziany w ustawie.

43 Zob. M. Górski, *Aktualne regulacje prawne...*, s. 27.



do rozstrzygnięć wydawanych w ramach postępowania wymagającego udziału społeczeństwa<sup>44</sup>. A takiego statusu nie mają przecież wszystkie postępowania związane z ochroną środowiska i ochroną przyrody, lecz jedynie te, którym odpowiednie przepisy nakazują prowadzenie takiego postępowania z udziałem społeczeństwa<sup>45</sup>.

#### 4. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (procedura „naturowa”)

Elementem każdej z przedstawionych procedur ocen oddziaływania na środowisko może być, szczególnie związana z ochroną walorów przyrodniczych, ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000<sup>46</sup>, której tryb i zasady prowadzenia oraz udziału społeczeństwa w tej procedurze na gruncie regulacji prawa polskiego określają zarówno przepisy u.u.i.ś., jak i ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.<sup>47</sup> Pod pojęciem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 rozumie się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ograniczoną do badania oddziaływania przedsięwzięcia tylko na obszar Natura 2000 (art. 3 pkt 7 u.u.i.ś.). Ocena taka jest zawsze obligatoryjna w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 i przeprowadza się ją w ramach podstawowej oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia zawsze lub potencjalnie mogącego znacząco oddziaływać na środowisko oraz w ramach ponownej oceny oddziaływania tych przedsięwzięć na środowisko. Jako odrębna procedura jest ona przeprowadzana także w przypadku przedsięwzięć innych niż przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko (tzw. III grupa przedsięwzięć), które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony, dla których nie prowadzi się postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z art. 96 ust. 1 u.u.i.ś. organ właściwy do 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, jest zobowiązany do rozważenia, przed wydaniem tej decyzji, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Decyzje, przy wydawaniu których należy przeprowadzić ocenę na-

44 M. Górski, *Instytucja prawna „udziału społeczeństwa” w przepisach ustawy o ochronie przyrody*, w: *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Warszawa 2015, s. 39.

45 Przykładem może tu być postępowanie prowadzone na podstawie art. 34 u.o.p., w ramach którego wydana jest decyzja administracyjna, ale postępowanie w tej sprawie nie jest postępowaniem prowadzonym z udziałem społeczeństwa. Nie wyklucza to jednak włączenia się organizacji ekologicznej do postępowania na podstawie art. 31 k.p.a.

46 Instytucji tej została poświęcona obszerna monografia A. Habudy *Obszary Natura 2000 w prawie polskim* (Warszawa 2013, s. 270); zob. również A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Istota prawna obszarów Natura 2000 – uwagi ogólne*, w: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 39–54; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, s. 70–77.

47 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 [dalej jako: u.o.p.].

turową, w sposób przykładowy wskazuje art. 96 ust. 2. u.u.i.ś. Należą do nich oprócz decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 u.u.i.ś., także koncesja geologiczna, inna niż wymieniona w art. 72 ust. 1 pkt 4 u.u.i.ś. – wydawana na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze<sup>48</sup>, pozwolenie wodnoprawne, inne niż wymienione w art. 72 ust. 1 pkt 6 u.u.i.ś. – wydawane na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>49</sup>, zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów – wydawane na podstawie ustawy o ochronie przyrody, pozwolenie na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich – wydawane na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>50</sup> oraz każda inna decyzja, jeżeli tylko dotyczy przedsięwzięcia, które może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

Jeżeli organ właściwy do wydania wskazanych decyzji uzna, że przedsięwzięcie, inne niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, wydaje postanowienie w sprawie nałożenia obowiązku przedłożenia właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska dokumentów wskazanych w art. 96 ust. 3 u.u.i.ś. Zgodnie z art. 97 u.u.i.ś. stwierdzenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 lub jego brak należy do regionalnego dyrektora ochrony środowiska, wydającego stosowne postanowienie<sup>51</sup>, w którym nakłada obowiązek przedłożenia, w dwóch egzemplarzach wraz z ich zapisem w formie elektronicznej na informatycznych nośnikach danych, raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 i określa jego zakres, ograniczony tylko do oddziaływania przedsięwzięcia na ten obszar.

Po złożeniu przez inwestora raportu oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 regionalny dyrektor ochrony środowiska występuje do organu prowadzącego postępowanie główne o zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa, przekazując mu raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, w celu udostępnienia go do publicznego wglądu. Ustawa wyraźnie jednak zakłada, że zapewnienie udziału społeczeństwa ma nastąpić w trybie art. 33–36 i 38<sup>52</sup>, co oznacza, że w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji realizacyjnej, w ramach którego przeprowadzana jest ocena „naturowa”, nie jest przewidywany udział organizacji ekologicznej na szczególnych zasa-

48 Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 196, ze zm.

49 Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 469, ze zm.

50 Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 934, ze zm.

51 Stwierdzenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 bądź jego brak następuje po uwzględnieniu przez regionalnego dyrektora łącznie uwarunkowań, o których mowa w art. 63 ust. 1 u.u.i.ś., w odniesieniu do oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, w szczególności w odniesieniu do integralności i spójności tych obszarów oraz biorąc pod uwagę skumulowane oddziaływanie przedsięwzięcia z innymi przedsięwzięciami.

52 Zgodnie z art. 98 ust. 4 u.u.i.ś. przed wydaniem postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000 regionalny dyrektor ochrony środowiska występuje do organu, o którym mowa w art. 96 ust. 1, o zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w trybie art. 33–36 i 38, przekazując mu raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

dach określonych przepisami rozdz. 4 w dziale III u.u.i.s., a zwłaszcza w art. 44 ust. 2 i 3 u.u.i.s., o których była mowa wcześniej<sup>53</sup>. Oznacza to, że w postępowaniach związanych z przyjmowaniem wskazanych decyzji organizacje ekologiczne mają uprawnienia dotyczące składania uwag i wniosków wynikające z przepisów rozdz. 2 w dziale III u.u.i.s. identyczne jak inne podmioty – są objęte zwrotem „każdy”<sup>54</sup>.

Po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000 albo odmawiające takiego uzgodnienia. I tak zgodnie z art. 98 ust. 2 u.u.i.s. regionalny dyrektor ochrony środowiska uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia, jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że przedsięwzięcie nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar lub przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar, ale jednocześnie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tj. przesłanki nadrzędnego interesu publicznego<sup>55</sup>. Postanowienie wydane przez regionalnego dyrektora wiąże organ właściwy do wydania decyzji głównej, co oznacza, że organ prowadzący postępowanie główne musi wydać decyzję zgodną z warunkami środowiskowymi w nim określonymi<sup>56</sup>.

53 Zob. również M. Górski, *Instytucja prawna „udziału społeczeństwa”...*, s. 40.

54 Specjalne uprawnienia organizacji ekologicznych, o których mowa w art. 44 ust. 1–3 u.u.i.s., ustawodawca wyłączył również w ramach ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, której przeprowadzenie jest możliwe w odniesieniu do postępowania w sprawie wydania konkretnych decyzji realizacyjnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18 u.u.i.s. (decyzja o pozwoleniu na budowę, decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzja o pozwoleniu na wzniesienie robót budowlanych, decyzja o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych). Szerzej na temat tego zagadnienia zob. np. M. Górski, *Procedury ocen oddziaływania na środowisko*, w: *Prawo...*, s. 122–123; Z. Bukowski, *Ponowna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w polskim prawie*, w: *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchalek, Warszawa 2010, s. 37–47; A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Oceny oddziaływania na środowisko*, w: *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010, s. 96–97.

55 Za realizacją przedsięwzięcia przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym (tj. ochrony zdrowia i życia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego oraz inne, wynikające z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej), przy jednoczesnym braku rozwiązań alternatywnych oraz zagwarantowaniu wykonania kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. Takie same przesłanki umożliwiają przyjęcie projektowanego dokumentu wymagającego strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli z prognozy wynika, że projektowany dokument może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000.

56 Treść decyzji głównej określa art. 101 u.u.i.s., zgodnie z którym właściwy organ może nałożyć na wnioskodawcę obowiązki dotyczące ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć, dla których przeprowadzono postępowanie dotyczące transgranicznego oddziaływania na środowisko, a w przypadku decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1 – nałożyć na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia analizy porealizacyjnej, określając jej zakres i termin przedstawienia. W analizie porealizacyjnej dokonuje się porównania ustaleń zawartych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i w decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, w szczególności ustaleń dotyczących przewidywanego charakteru i zakresu oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 oraz plano-



Natomiast jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar i nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 u.o.p., regionalny dyrektor odmawia uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia (art. 98 ust. 3 u.u.i.ś.), co skutkuje tym, że organ właściwy do wydania decyzji głównie odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia.

## Podsumowanie

Organizacje ekologiczne w podejmowaniu rozstrzygnięć z zakresu ochrony środowiska, w tym dotyczących ochrony obszarów Natura 2000, mogą występować w różnych rolach. Przede wszystkim ich udział jest związany z opracowywaniem różnego rodzaju dokumentów, typu plany i programy, w ramach postępowania legislacyjnego oraz wydawaniem decyzji związanych z ochroną środowiska w postępowaniu administracyjnym. W obydwu przypadkach organizacji ekologicznej przysługuje prawo składania uwag i wniosków jako podmiotowi, który mieści się w kategorii pojęciowej „każdy”. Jednakże w ramach postępowania administracyjnego organizacji ekologicznej przysługują również szersze uprawnienia jako uczestnika na prawach strony, pod warunkiem, że powołując się na swoje cele statutowe, zgłosi chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz prowadzi działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. Jako szczególnie kontrowersyjne należy uznać uprawnienia organizacji ekologicznych wynikające z art. 44 ust. 2 i 3 u.u.i.ś. Z regulacji zawartej we wskazanych przepisach wynika, że przystąpienie organizacji ekologicznej do postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej jest możliwe praktycznie w każdym momencie, nawet dopiero poprzez złożenie odwołania, bez udziału w postępowaniu w pierwszej instancji, czy też skargi do sądu administracyjnego, bez samodzielnego wykorzystania możliwości złożenia odwołania. Jednakże uprawnienia te przysługują organizacji ekologicznej jedynie w ramach podstawowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli zaś dojdzie do przeprowadzenia ponownej oceny, czy też szczególnie istotnej z punktu widzenia ochrony przyrody – oceny naturowej, organizacje ekologiczne mają uprawnienia dotyczące składania uwag i wniosków wynikające z przepisów rozdz. 2 w dziale III u.u.i.ś. identyczne jak inne podmioty – są objęte zwrotem „każdy”.

Nie można wykluczyć, że w pewnych sprawach organizacje ekologiczne będą miały indywidualny interes prawny i będzie im również przysługiwał przymiot strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. Wówczas w stosunku do nich będą miały zastosowanie przepisy k.p.a. o stronach postępowania, a nie o organizacjach ekologicznych.

---

wanych działań zapobiegawczych z rzeczywistym oddziaływaniem przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 i działaniami podjętymi dla jego ograniczenia.

## **The participation of ecological organizations in proceedings related to the environmental protection, with particular emphasis on the protection of Natura 2000 sites**

### Summary

The paper presents the principles of participation of ecological organizations in proceedings related to the environmental protection, with particular emphasis on protection of Natura 2000. The authors draw attention to the special rights of environmental organizations in administrative proceedings with “public participation”, both at first instance, on appeal proceedings and judicial-administrative proceedings, the object of which is the decision on the environmental conditions.

*(Przeł. Aneta Kaźmierska-Patrzyzna)*