

Karol Maćkowiak*

Przesłanki udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska w Polsce i w Niemczech

Prerequisites for the participation of environmental organisations in environmental proceedings in Poland and Germany

Abstract. The article analyses the prerequisites for the participation of environmental organisations in administrative and administrative court proceedings in the field of environmental protection in Poland and Germany. There are significant differences between the two legal systems, despite the source of the broad powers of environmental organisations, including the right to initiate judicial review in cases involving other persons, deriving from the same act of international law - the Aarhus Convention. In the scope in question, Polish regulations, established primarily in the Act of 3 October 2008 on the provision of information on the environment and its protection, public participation in environmental protection and environmental impact assessments, do not impose significant requirements on environmental organisations. In contrast, the German provisions, established primarily in the Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, significantly restrict the access of environmental organisations to proceedings. The extended German solutions were treated as an inspiration to present *de lege ferenda* conclusions for the Polish legal order. The article points out the necessity of modifying Polish regulations towards limiting access of environmental organisations to administrative and judicial-administrative proceedings. In the author's opinion, the prerequisites for the participation of environmental organisations should be more broadly linked to the rights they obtain. In other words, before allowing a given organisation to participate in the proceedings, the authority should examine such issues as, having at its disposal specialist knowledge, its previous activity, which is supposed to provide guarantees of proper performance

* Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0009-0001-5281-0078>, e-mail: karol.mackowiak@amu.edu.pl.

of its statutory tasks. On the other hand, those German solutions which do not refer to the objectives of organisations' participation in environmental proceedings do not merit implementation.

Keywords: environmental organisations in Poland and Germany – environmental protection – administrative proceedings

Wprowadzenie

Ochrona środowiska wymaga współdziałania władz publicznych oraz społeczeństwa. Szczególnym przykładem współdziałania jest partycypacja społeczna w ramach prowadzonych w tej materii postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych¹.

Wyrazem doniosłego znaczenia procesu współdziałania administracji publicznej oraz przedstawicieli społeczeństwa są regulacje dotyczące organizacji ekologicznych. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że ich pozycja ugruntowana została nie tylko w prawie polskim czy niemieckim, ale już w prawie międzynarodowym, tj. w szczególności w Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska², sporządzonej w Aarhus 25 czerwca 1998 r.³ Wypada zauważyć, że oba kraje, będące przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu, ratyfikowały Konwencję: Polska 15 lutego 2002 r., a Niemcy 15 stycznia 2007 r.⁴ Konwencja należy także do zbioru przepisów prawa unijnego⁵ oraz została wdrożona na poziomie unijnym poprzez odpowiednie przepisy⁶.

¹ Szerzej na temat znaczenia partycypacji w ochronie środowiska zob. K. Peter-Bombik, S. Sadowska, *Konflikty ekologiczne a partycypacja publiczna*, w: *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, pod red. B. Jeżyńskiej, E. Kruka, Lublin 2016, s. 106 i n. Zob. także R. Sura, *Partycypacja społeczna fundamentem dobrej administracji (wybrane aspekty prawno-aksjologiczne)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 10, s. 9–15.

² Dz.U. 2003 Nr 78, poz. 706, dalej „Konwencja”.

³ Zob. szerzej J. Jendrośka, *Public Participation under Article 6 of the Aarhus Convention. Role in Tiered Decision-making and Scope of Application*, w: *Environmental Democracy and Law*, pod red. G. Bandi, Groningen 2014, s. 115–138.

⁴ Zob. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec (dostęp: 3 IX 2024).

⁵ Decyzja Rady z dnia 17 II 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.Urz. UE L z 2005 r. Nr 124, s. 1).

⁶ Na poziomie unijnym jest to Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 IX 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji

Jednym z filarów Konwencji jest dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Na fundamentalne znaczenie tej kwestii zwrócono uwagę już w preambule poprzez wskazanie, że obywatele muszą mieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Ścisłej reguluje ten aspekt art. 9 Konwencji, stanowiąc między innymi o szczególnych uprawnieniach organizacji pozarządowych w zakresie uprawnień do zainicjowania kontroli sądowej w sprawach dotyczących ochrony środowiska⁷. Przepisy Konwencji pozostawiają jednak jej sygnatariuszom pewną swobodę w ustanowieniu wymogów, które muszą być spełnione dla dopuszczalności realizacji uprawnień wynikających z art. 9 Konwencji.

W związku z tą swobodą pozycja procesowa organizacji ekologicznych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej może wykazywać istotne rozbieżności. Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza przesłanek, które muszą spełnić organizacje ekologiczne w Polsce oraz w Niemczech, aby przysługiwały im szczególne uprawnienia mające swoje źródło w Konwencji. Zidentyfikowane zostaną również podobieństwa oraz różnice występujące w tym zakresie między wskazanymi państwami. Przyjęte w Polsce i w Niemczech warunki partycypacji organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących środowiska wykazują bowiem pewne podobieństwa, ale przede wszystkim istotne różnice. Występujące odrębności wymagają starannej analizy tym bardziej, że cel przepisów w obu państwach jest jednakowy – włączenie społeczeństwa w procesy decyzyjne oraz skuteczniejsza ochrona środowiska naturalnego.

W opracowaniu badaniu poddana zostanie hipoteza, zgodnie z którą przesłanki udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych z zakresu ochrony środowiska w Polsce zostały w niewystarczający sposób powiązane z celami udziału organizacji w tych postępowaniach. W efekcie powyższego ochrona stron postępowania przed ewentualnymi nadużyciami ze strony organizacji ekologicznych może okazać się niekiedy iluzoryczna.

z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.Urz. UE L z 2006 r. Nr 264, s. 13).

⁷ Zob. szerzej I. Przybojewska, *Trzeci filar konwencji z Aarhus oraz rola Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10, s. 22–29. Zob. także B. Miller, *Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Recht der Europäischen Union und ihre Auswirkungen auf das deutsche Verwaltungsrecht am Beispiel des Immissionsschutzrechts*, Baden-Baden 2012, s. 16–24.

Celem badawczym niniejszego artykułu jest ustalenie, z wykorzystaniem dorobku niemieckiej oraz polskiej doktryny i orzecznictwa, w jaki sposób należy zmodyfikować polskie przepisy, tak aby wyeliminować zidentyfikowane zagrożenia. Metoda komparatystyczna, zasadzająca się na wykładni przepisów obowiązujących w Polsce oraz w Niemczech, pozwoli na przedstawienie wniosków *de lege ferenda*. Rozwiązania niemieckie potraktowane zostaną jako inspiracja do refleksji nad polskim modelem partycypacji organizacji ekologicznych w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska.

1. Model polski

Pozycję procesową organizacji ekologicznych w Polsce reguluje przede wszystkim Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁸ oraz Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁹. Przepisy u.o.o.ś. stanowią regulację szczególną względem przepisów k.p.a., poszerzając istotnie zakres uprawnień organizacji ekologicznych¹⁰.

W świetle art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., ilekroć w przepisach k.p.a. jest mowa o organizacjach społecznych – rozumie się przez to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Przytoczona definicja była w doktrynie wielokrotnie poddawana krytyce¹¹, a to z uwagi na błąd logiczny *ignotum per ignotum* – ustawodawca

⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572, dalej „k.p.a.”.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1112, dalej „u.o.o.ś.”. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że przepisów Konwencji nie stosuje się bezpośrednio. Zob. szerzej krytyczne uwagi w tym zakresie wyrażone przez R. Łuszczek w artykule *Bezpośrednie stosowanie Konwencji z Aarhus w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 6, s. 53–70.

¹⁰ Na temat relacji przepisów k.p.a. oraz ustaw szczególnych zob. szerzej J. Chlebny, *Ustawy szczególne wobec Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, pod red. G. Łuszczycy, A. Matana, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, pod red. G. Łuszczycy, Warszawa 2017, s. 375–380.

¹¹ Zob. np. K. Klonowski, *Art. 5*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 120–121. W kontekście znaczenia definicji legalnej organizacji społecznej dla pojęcia organizacji ekologicznej zob. również M. Górski, *Pojęcie prawne „organizacja ekologiczna”*, w: *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, pod red. H. Lisickiej, Wrocław 2010, s. 186 i n.; K. Biskup-Grabowska,

tłumaczy pojęcie organizacji społecznej przez odwołanie się do pojęcia organizacji społecznej. Na potrzeby niniejszego opracowania należy natomiast wskazać, że ujęcie z art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. ma charakter niezwykle szeroki. W praktyce bowiem za organizacje społeczne uznaje się choćby takie podmioty, jak stowarzyszenia, fundacje czy spółki prawa handlowego¹².

Definicję legalną organizacji ekologicznej zawarto w art. 3 ust. 1 pkt 10 u.o.o.ś., zgodnie z którym ilekroć w ustawie jest mowa o organizacji ekologicznej – rozumie się przez to organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Identycznie pojęcie organizacji ekologicznej definiuje art. 3 pkt 16 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹³. Organizacja ekologiczna jest zatem szczególnego rodzaju organizacją społeczną, przy czym jej szczególny charakter wiąże się z wyróżnieniem celu statutowego – ochrony środowiska. Jedynie na marginesie należy zauważyć, że pojęcie celu statutowego jest w tym kontekście rozumiane szeroko. Nie chodzi tutaj bowiem wyłącznie o takie podmioty, których podstawą funkcjonowania jest statut, ale o wszystkie organizacje społeczne, których akt założycielski odwołuje się do celu polegającego na ochronie środowiska¹⁴.

Szeroko należy również interpretować pojęcie ochrony środowiska, które ma swoją definicję legalną w art. 3 pkt 13 p.o.ś. Stosownie do tej definicji, przez ochronę środowiska należy rozumieć podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu

Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022, nr 2, s. 5–7.

¹² Zob. szerzej P. Gołaszewski, K. Wąsowski, *Art. 5*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2023, s. 102–103 wraz z przywołanym tam orzecznictwem.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 54 ze zm., dalej „p.o.ś.”.

¹⁴ Przedstawione stanowisko potwierdza przykładowo wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 21 VI 2016 r., sygn. akt II OSK 2563/14, LEX nr 2106685 czy postanowienie NSA z 13 VIII 2014 r., sygn. akt II OSK 2176/14, LEX nr 1582076. W obu judykatach o dopuszczalności udziału organizacji społecznej w postępowaniu rozstrzygano na podstawie postanowień regulaminu. Sądy nie kwestionowały przy tym samego faktu, że cele działania podmiotu sformułowane były w regulaminie, a nie w statucie.

zanieczyszczeniom, przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego¹⁵.

O uprawnieniach procesowych organizacji ekologicznych stanowi art. 44 u.o.o.ś. Nietrudno zauważyć, że uprawnienia procesowe organizacji ekologicznych mają istotny i daleko idący charakter. Organizacje ekologiczne mogą bowiem przystępować do postępowań administracyjnych na dowolnym ich etapie oraz uczestniczyć w nich na prawach strony. Jednocześnie udział w postępowaniu odwoławczym nie jest uwarunkowany udziałem organizacji ekologicznej w postępowaniu przed organem w pierwszej instancji. Najbardziej znaczącym uprawnieniem wydaje się natomiast możliwość wniesienia odwołania oraz skargi do sądu administracyjnego, choćby określona organizacja nie brała uprzednio udziału w postępowaniu.

Warunkiem dopuszczalności skorzystania z powyższych uprawnień jest spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze, postępowanie musi mieć charakter „postępowania wymagającego udziału społeczeństwa”. Po drugie, organizacja ekologiczna, chcąc przystąpić do postępowania, musi złożyć w tym zakresie wnioski wraz z powołaniem się na swoje cele statutowe. Po trzecie, organizacja ekologiczna musi prowadzić działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania, do którego zamierza przystąpić. Wszystkie trzy przesłanki wynikają z art. 44 ust. 1 zd. 1 u.o.o.ś.

Odnosząc się do pierwszej spośród wskazanych przesłanek należy wskazać, że brak jest w przepisach jakiegokolwiek ustawy z zakresu prawa ochrony środowiska wyczerpującego wyliczenia tych postępowań, które wymagają udziału społeczeństwa¹⁶. W związku z powyższym o tym, czy dane postępowanie należy do tej kategorii, rozstrzyga określony

¹⁵ Szerzej na temat tej definicji i jej znaczenia w systemie prawa ochrony środowiska zob. K. Gruszecki, *Art. 3*, w: idem, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 67–81. W odniesieniu do rozumienia celu ochrony środowiska i znaczenia tego pojęcia w orzecznictwie sądów administracyjnych zob. T. Filipowicz, W. Jacyno, J. Rewkowska, *Art. 3*, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, pod red. T. Filipowicza, A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2024, s. 26–43.

¹⁶ Postępowań tych jest w polskim systemie prawnym sporo. Przykładowe z nich wskazują W. Jacyno, J. Rewkowska, *Art. 44*, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, pod red. T. Filipowicza, A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2024, s. 265–277.

przepis prawa materialnego. Innymi słowy, dla spełnienia tej przesłanki konieczne jest takie sformułowanie danego przepisu, które jednoznacznie stanowi o wymogu udziału społeczeństwa¹⁷.

Omawiając drugą przesłankę, wypada podkreślić, że udział organizacji ekologicznej w postępowaniu na zasadach wynikających z art. 44 u.o.o.ś. następuje na wniosek samej organizacji. Wniosek może mieć przy tym zróżnicowany charakter¹⁸, w tym między innymi odwołania od decyzji administracyjnej wydanej przez organ pierwszej instancji czy też skargi do sądu administracyjnego od decyzji organu odwoławczego¹⁹. Składając wniosek, organizacja ekologiczna powinna uzasadnić go poprzez odwołanie się do swoich celów statutowych. Badanie celów statutowych następuje na etapie badania wniosku²⁰.

Ostatnia przesłanka odnosi się do okresu, w jakim organizacja ekologiczna prowadzi działalność statutową. Jeżeli bowiem w momencie wszczęcia postępowania okres ten dla konkretnej organizacji ekologicznej jest krótszy niż 12 miesięcy, to skorzystanie z uprawnień wynikających z art. 44 u.o.o.ś. będzie wykluczone.

Jedynie na marginesie warto zwrócić uwagę, że przesłanka okresu prowadzenia działalności statutowej obowiązuje dopiero od 1 stycznia 2015 r.²¹ W pierwotnym brzmieniu u.o.o.ś. ustanowiono zatem wyłącznie dwie pierwsze spośród wskazanych przesłanek. Wprowadzenie dodatkowej przesłanki odnoszącej się do okresu działalności organizacji ekologicznej względem dnia wszczęcia postępowania administracyjnego nie zmienia jednak faktu, że uprawnienia tychże organizacji są w polskim systemie prawnym niezwykle szerokie, podczas gdy przesłanki

¹⁷ Tak trafnie przykładowo K. Gruszecki, *Art. 44*, w: idem, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2023. Zob. również A. Barczak, A. Ogonowska, *Wykłady przepisów w zakresie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska – wybrane problemy*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 3, s. 14–15.

¹⁸ Powinien również spełniać wymogi formalne z art. 63 § 1, § 3 i § 3a k.p.a.

¹⁹ W doktrynie wskazuje się także na złożenie wniosku poprzez zgłoszenie stanowiska w postępowaniu czy wniesienie środka zaskarżenia od incydentalnego postanowienia wydanego w toku postępowania prowadzonego przez organ administracji. Zob. szerzej W. Jacyno, J. Rewkowska, *op. cit.*, s. 198–207.

²⁰ Tak trafnie np. Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Warszawie w wyroku z 22 II 2023 r., sygn. akt IV SA/Wa 2465/22, LEX nr 3515964.

²¹ Art. 44 ust. 1 u.o.o.ś. zmieniony został przez art. 7 pkt 1 Ustawy z dnia 11 VII 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014., poz. 1133).

warunkujące dopuszczalność realizacji tych uprawnień nie stanowią poważnego ograniczenia.

Należy zauważyć, że jedynym realnym ograniczeniem realizacji uprawnień wynikających z art. 44 u.o.o.s. jest właśnie kwestia okresu prowadzonej działalności, przy czym w praktyce postępowania organów administracji publicznej²² oraz orzecznictwie sądów administracyjnych²³ pojawiła się tego rodzaju wykładnia, która faktycznie nakazuje badać nie działalność danej organizacji, ale kwestie formalne, jak np. datę rejestracji czy wpisu do właściwego rejestru.

Co więcej, w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych przedstawiono pogląd, zgodnie z którym dopuszczalność wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji nie jest uwarunkowana przesłanką okresu prowadzenia działalności²⁴. Pogląd ten znalazł zwolenników również w piśmiennictwie²⁵. Wskazany stan rzeczy należy ocenić negatywnie. Przyjmowana przez sądy wykładnia przepisu art. 44 u.o.o.s. prowadzi bowiem do dalszego obniżenia wymagań wobec organizacji ekologicznych żądających dopuszczenia do prowadzonych postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych.

2. Model niemiecki

Pozycję procesową organizacji ekologicznych w niemieckim porządku prawnym reguluje przede wszystkim ustawa w sprawie uzupełniających

²² Jak wskazano w orzecznictwie, dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu nie wymaga wydania postanowienia, zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 27 V 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 89/10, LEX nr 674622. W praktyce oznacza to, że możliwości kwestionowania takiego dopuszczenia przez strony postępowania są istotnie ograniczone.

²³ Zob. np. wyrok WSA w Kielcach z 30 VIII 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 364/17, LEX nr 2357787; wyrok WSA w Warszawie z 16 X 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1184/19, LEX nr 3027376 czy wyrok WSA w Poznaniu z 28 I 2021 r., sygn.akt IV SA/Po 1226/20, LEX nr 3166462.

²⁴ Zob. wyroki NSA z 14 XI 2017 r.: sygn. akt II OSK 456/16, LEX nr 2419386; sygn. akt II OSK 448/16, LEX nr 2419385, oraz wyrok WSA w Łodzi z 19 V 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 245/21, LEX nr 3197395. Należy jednak odnotować również – trafny – pogląd odmienny, wyrażony przykładowo w wyroku NSA z 8 III 2022 r., sygn. akt III OSK 1005/21, LEX nr 3320968.

²⁵ Zob. T. Jezierski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 stycznia 2018 r., II OSK 833/16*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1, s. 108–114.

przepisów dotyczących środków prawnych z zakresu ochrony środowiska zgodnie z dyrektywą 2003/35/WE²⁶. Poniżej omówione zostaną wymogi oraz zasygnalizowane uprawnienia wynikające z UmwRG. Są to przepisy ustanowione na poziomie federalnym, ale znajdują zastosowanie również na poziomie poszczególnych krajów związkowych²⁷.

Pojęcie organizacji (niem. *Vereinigung*) jest na gruncie UmwRG rozumiane szeroko. Obejmuje zarówno niemieckie, jak i zagraniczne organizacje (zob. § 3 (2) UmwRG). Nie ma przy tym zasadniczo znaczenia forma organizacyjno-prawna²⁸ ani zdolność do czynności prawnych. Charakter organizacji (prywatny bądź publiczny) ma znaczenie dlatego, że nie mieszczą się w pojęciu organizacji jednostki państwowe, takie jak gminy (niem. *Gemeinden*) czy związki jednostek państwowych, jak np. związek gmin (niem. *Gemeindeverband*)²⁹. Jak wskazuje się w niemieckiej doktrynie, pojęcie organizacji musi być tutaj rozumiane szeroko z uwagi na nadrzędny cel, któremu służą przedmiotowe przepisy – skuteczna ochrona środowiska³⁰.

W niemieckim modelu o tym, czy spełnione są wymogi stawiane organizacjom ekologicznym, rozstrzyga jeden z urzędów federalnych – Federalny Urząd Środowiska (Umweltbundesamt)³¹. Czyni to

²⁶ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (BGBl. I S. 3290), dalej „UmwRG”.

²⁷ F. Fellenberg, G. Schiller, *UmwRG § 3 Anerkennung von Vereinigungen*, w: *Umweltrecht. Kommentar*, t. 1, pod red. M. Beckmanna, W. Durnera, T. Manna, M. Röckinghausena, München 2024, s. 4.

²⁸ Wykluczone są jedynie takie podmioty, które ze swej istoty nie mogą spełnić jednej z przesłanek uznania, o czym jest mowa w dalszej części tekstu. Przykładowo fundacja nie może być samodzielnie taką organizacją ekologiczną z uwagi na brak członków (zob. § 3 (1) 5 UmwRG). Fundacja może być jednak jednym z członków organizacji ekologicznej działającej w innej formie prawnej, np. związku (niem. *Verein*).

²⁹ C. Franzius, *UmwRG § 3 Anerkennung von Vereinigungen*, w: *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz: UVPG / UmwRG. Kommentar*, pod red. A. Schinka, O. Reidta, S. Mitschanga, München 2023, s. 517.

³⁰ Zob. np. F. Fellenberg, G. Schiller, op. cit., s. 5.

³¹ Zob. § 3 (2) UmwRG. Właściwość Federalnego Urzędu Środowiska obejmuje organizacje, których działania wykraczają poza terytorium jednego kraju związkowego, oraz organizacje zagraniczne. W przypadku organizacji ekologicznych, których zakres działania koncentruje się przede wszystkim w ramach ochrony przyrody i krajobrazu, uznanie następuje dodatkowo w uzgodnieniu z (niem. *im Einvernehmen mit*) Federalnym Urzędem Ochrony Przyrody (Bundesamt für Naturschutz). W przypadku organizacji ekologicznych prowadzących działalność wyłącznie na terytorium jednego kraju związkowego właściwy w procedurze uznania będzie odpowiedni organ administracji kraju związkowego (zob. § 3 (3) UmwRG).

w oderwaniu od konkretnego postępowania administracyjnego czy sądowoadministracyjnego. Informacja o uznanych (niem. *anerkannt*) organizacjach ekologicznych jest publikowana i na bieżąco aktualizowana na stronie Federalnego Urzędu Środowiska. Według stanu na dzień 4 września 2024 r. uznane zostały 142 organizacje ekologiczne³². Tylko tym organizacjom przysługują uprawnienia wskazane w UmwRG.

Organizacja ekologiczna ubiegająca się o uzyskanie uznania (niem. *Anerkennung*) od Federalnego Urzędu Środowiska musi spełnić szereg kryteriów, które wskazane zostały w § 3 (1) UmwRG. O tym, czy określona organizacja ekologiczna spełnia te kryteria, Federalny Urząd Środowiska rozstrzyga na wniosek organizacji.

Po pierwsze, organizacja musi działać w celu ochrony środowiska, co wynika z jej statutu. Cel ten musi mieć charakter ideowy, co zasadniczo wyklucza działalność w celach gospodarczych³³. Ochrona środowiska jest tutaj rozumiana jeszcze szerzej niż w polskim prawodawstwie. Obejmuje bowiem nie tylko ochronę środowiska *sensu stricto*, lecz także działalność edukacyjną³⁴. Działalność w zakresie ochrony środowiska nie może mieć charakteru tymczasowego. W praktyce oznacza to, że wykluczone są tego rodzaju organizacje, które powstały tylko w celu udziału w postępowaniu dotyczącym konkretnej inwestycji. Odmowa uznania takich organizacji uzasadniona byłaby jedynie przejściowym (zorientowanym na ochronę środowiska tylko w ramach jednego przedsięwzięcia) celem działania. Cel ochrony środowiska musi mieć również charakter naczelnym. Nie uzyskają zatem uznania takie organizacje, które ochronę środowiska realizują wyłącznie jako jeden spośród kilku istotnych celów czy też jako cel uboczny.

Po drugie, organizacja ubiegająca się o uzyskanie uznania musi działać w zakresie ochrony środowiska przez co najmniej trzy lata. Okres ten

³² Zob. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2378/dokumente/anerkannte_umwelt_und_naturschutzvereinigungen_0.pdf (dostęp: 9 IX 2024).

³³ W niemieckiej doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że dopuszczalna jest jedynie taka działalność gospodarcza, która ma charakter uboczny względem niegospodarczego celu podstawowego. Jak wskazują F. Fellenberg, G. Schiller, op. cit., s. 6–7, dopuszczalne byłoby przykładowo, gdyby organizacja ekologiczna, wykorzystując swoją powierzchnię biurową, prowadziła niewielką kawiarnię. Zob. także przywołane tam orzecznictwo.

³⁴ Zob. np. wyrok Sądu Administracyjnego w Berlinie (Verwaltungsgericht Berlin) z 27 X 1993 r. – 1 A 216.91, LKV 1994, w którym wskazano, że w pojęciu ochrony środowiska mieści się prowadzenie centrum ochrony przyrody (niem. *Naturschutzzentrum*).

badany jest w procedurze uznania organizacji ekologicznej w aspekcie podejmowanych przez nią działań. Chodzi tutaj o to, aby dotychczasowa aktywność organizacji dawała niejako rękojmię prawidłowego korzystania z uprawnień wynikających z UmwRG. Wymóg trzyletniego okresu jest również kolejnym zabezpieczeniem przed powoływaniem organizacji ekologicznych *ad hoc* dla partycypacji w postępowaniach dotyczących konkretnych inwestycji³⁵.

Po trzecie, ustawodawca niemiecki wprost ustanawia wymóg gwarancji właściwego wykonywania zadań, szczególnie w zakresie udziału w administracyjnym procesie decyzyjnym. Badaniu podlegają przy tym (niem. *dabei*) charakter i zakres prowadzonej dotychczas działalności, członkostwo oraz efektywność organizacji. Powyższe kryteria nie mają jednak charakteru wyczerpującego – jest to katalog otwarty, a organ może wziąć pod uwagę również inne czynniki.

W kontekście aspektu członkostwa należy zauważyć, że w zasadzie wykluczone są organizacje o niewielkiej liczbie członków. Jak zauważa się bowiem w doktrynie, uznanie zbyt wielu niewielkich organizacji ekologicznych mogłoby doprowadzić do znaczącego obciążenia administracji i sądów³⁶. W niektórych opracowaniach wskazuje się wręcz, że minimalna liczba członków organizacji powinna wynosić 100³⁷. Efektywność wiąże się natomiast z zapewnieniem pewnego standardu organizacyjnego. Chodzi tutaj przykładowo o niezbędny personel, powierzchnię biurową czy sprzęt. Celem tych uregulowań jest przyznanie szczególnych uprawnień wyłącznie takim organizacjom, które są w stanie efektywnie uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych i sądowych, z uwzględnieniem konieczności ponoszenia kosztów udziału w tych postępowaniach³⁸.

Po czwarte, organizacja ekologiczna musi realizować wyłącznie cele użyteczności publicznej stosownie do definicji z § 52 Ordynacji podatkowej³⁹. Jak wskazano w § 52 (1) zdanie pierwsze AO, korporacja (niem. *Körperschaft*) realizuje cele użyteczności publicznej, jeśli jej działalność

³⁵ C. Franzius, *UmwRG § 3...*, s. 518.

³⁶ F. Fellenberg, G. Schiller, *op. cit.*, s. 9–12.

³⁷ Zob. np. W. Louis, *Die Anerkennung von Naturschutzverbänden*, „Natur und Recht” 1994, s. 384. Stanowisko przedstawione w tym opracowaniu wyrażono wprawdzie na tle odmiennego stanu prawnego i w odniesieniu do organizacji ochrony przyrody, ale wciąż jest przytaczane w obecnych opracowaniach dotyczących przesłanek uznania organizacji na zasadach UmwRG.

³⁸ C. Franzius, *UmwRG § 3...*, s. 518 wraz z przywołanym tam orzeczeniem.

³⁹ Abgabenordnung (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), dalej „AO”.

ma na celu bezinteresowne wspieranie ogółu społeczeństwa w kategoriach materialnych, duchowych lub moralnych. Zgodnie z § 52 (2) AO, celami użyteczności publicznej są, między innymi, wspieranie ochrony przyrody i krajobrazu, środowiska, w tym ochrony klimatu. Warto przy tym zwrócić uwagę, że organizacja ekologiczna musi realizować te cele poprzez podejmowanie działań zgodnych z ustawą zasadniczą⁴⁰. Jak wskazywano w orzecznictwie, nie uzyskają uznania takie organizacje, które stosują pasywny opór w ramach protestów (np. poprzez przyklejanie się do dróg publicznych) czy nie stosują się do zarządzeń (niem. *Anordnungen*) policyjnych⁴¹. Podejmowane przez organizację ekologiczną działania nie mają przy tym sprzyjać jej celom gospodarczym, w szczególności prowadzić do wzrostu dochodów organizacji. Dla spełnienia omawianej przesłanki nie ma znaczenia kwestia obciążenia podatkiem dochodowym od osób prawnych (niem. *Körperschaftsteuer*)⁴².

Po piątę, statut organizacji musi dopuszczać przyjęcie w charakterze członka każdej osoby, która wspiera cele organizacji. Organizacje nie mogą mieć zatem charakteru wykluczającego. Przez pojęcie członka należy tutaj rozumieć osobę, która dysponuje pełnymi prawami wyborczymi na walnym zgromadzeniu członków. Od opisanego wymogu można odstąpić jedynie w odniesieniu do takich organizacji, których członkami są w co najmniej trzech czwartych osoby prawne spełniające ten wymóg⁴³. Uznanie organizacji ekologicznej następuje w formie decyzji administracyjnej, której treść wyznacza przede wszystkim § 3 (1) zd. 3–5 UmwRG. W decyzji wskazuje się zakres zadań wykonywanych przez organizację oraz zakres terytorialny, na którym obowiązuje uznanie. Decyzją o uznaniu organizacji ekologicznej można również ustanowić warunek powiadamiania właściwego organu o wszelkich zmianach statutu tej organizacji, co następuje pod groźbą utraty uznania⁴⁴. Od decyzji odmownej, w tym odmawiającej uznania

⁴⁰ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1).

⁴¹ Zob. F. Fellenberg, G. Schiller, op. cit., s. 12–13 wraz z przywołanym tam orzecznictwem.

⁴² C. Franzius, *UmwRG § 3...*, s. 518.

⁴³ Kwestia zgodności tej przesłanki z Konwencją była przedmiotem postępowania przed Aarhus Compliance Committee (ACCC/C/2016/137). W Konkluzjach i Rekomendacjach (ang. *Findings and Recommendations*) z 23 VII 2021 r. wskazano, że przedmiotowa przesłanka narusza przepisy Konwencji. Przebieg postępowania, stanowisko stron, uczestników i Komitetu oraz przyjęta decyzja – zob. https://unece.org/env/pp/cc/acc.c.2016.137_germany (dostęp: 24 IX 2024).

⁴⁴ F. Fellenberg, G. Schiller, op. cit., s. 19.

jedynie w pewnym zakresie, organizacji ekologicznej przysługują środki odwoławcze⁴⁵. Organizacji ekologicznej, która uzyskała uznanie, przysługuje uprawnienie do wnoszenia środków zaskarżenia przeciwko określonym rozstrzygnięciom z zakresu ochrony środowiska. Zakres tych rozstrzygnięć określa § 1 UmwRG, wskazując, między innymi, na decyzje wydane w postępowaniu, w którym przeprowadza się ocenę oddziaływania na środowisko. Katalog z § 1 UmwRG ma charakter zamknięty, ale jednocześnie niezwykle rozbudowany⁴⁶.

W odniesieniu do środków prawnych przysługujących uznanym organizacjom ekologicznym należy wskazać przede wszystkim na wszystkie środki prawne przewidziane w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁷. Chodzi tutaj zatem o dopuszczalność zainicjowania kontroli sądowoadministracyjnej rozstrzygnięcia mieszczącego się w katalogu z § 1 UmwRG. Organizacja nie musi przy tym wykazywać, że dane postępowanie dotyczy jej lub cudzego interesu prawnego. Organizacje ekologiczne dysponują zatem uprawnieniem do inicjowania kontroli sądowej w interesie publicznym. Organizacjom, które nie uzyskały uznania, wskazane uprawnienia przysługują jedynie w jednym przypadku – w wyniku łącznego spełnienia trzech przesłanek wskazanych w § 2 (2) UmwRG. Chodzi tutaj o spełnianie przesłanek uznania z § 3 UmwRG, złożenie wniosku o uznanie do właściwego organu oraz nieuzyskanie rozstrzygnięcia w przedmiocie złożonego wniosku z przyczyn niedotyczących organizacji. W przypadku organizacji zagranicznych ostatnią przesłankę uznaje się za spełnioną. Ustawodawca niemiecki zastrzegł jednak, że jeżeli organizacja ekologiczna uzyska w międzyczasie prawomocną decyzję odmawiającą uznania, to środki prawne przysługujące w świetle UmwRG są niedopuszczalne (zob. § 2 (2) zd. 3 UmwRG).

3. Potencjał do zmian w polskim modelu

Zestawiając oba modele partycypacji organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących środowiska, wyraźnie widać odmienne podejście

⁴⁵ Zob. np. C. Franzius, *UmwRG § 3...*, s. 519.

⁴⁶ Zob. szerzej F. Fellenberg, G. Schiller, *UmwRG § 1 Anwendungsbereich*, w: *Umweltrecht Kommentar*, t. 1, pod red. M. Beckmanna, W. Durnera, T. Manna, M. Röckinghausena, München 2024, s. 6–7.

⁴⁷ *Verwaltungsgerichtsordnung* (BGBl. I S. 686).

polskiego i niemieckiego ustawodawcy. Podczas gdy dostęp do postępowań w polskim modelu jest istotnie odformalizowany, niemiecki model charakteryzuje się licznymi wymogami, które podlegają badaniu w toku postępowania w przedmiocie uznania organizacji ekologicznej przez właściwy organ (Federalny Urząd Środowiska albo organ krajowy).

W świetle dostrzeżonych różnic, otwarte pozostaje pytanie o ewentualne modyfikacje modelu polskiego w kierunku ograniczenia dostępu organizacji ekologicznych do postępowań administracyjnych i sądowniczych. W zestawieniu z przepisami niemieckimi rzuca się bowiem w oczy brak powiązania uprawnień z art. 44 u.o.o.ś. z jakąkolwiek gwarancją ich prawidłowego wykonywania⁴⁸. Powyższe spostrzeżenie ma dlatego tym większe znaczenie, że aksjologicznym uzasadnieniem udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska jest ich działanie w interesie publicznym⁴⁹, a nie partykularnym. Ochrona interesu publicznego powinna się w tym kontekście przejawiać w takich formach jak działalność na rzecz ochrony przyrody, działalność o charakterze edukacyjnym i informacyjnym czy w merytorycznym wsparciu podmiotów postępowania administracyjnego i sądowniczych. Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu ma również służyć zapewnieniu kontroli społecznej nad jego przebiegiem⁵⁰. Stan prawny, w którym liczne uprawnienia przyznawane są organizacjom właściwie bez żadnej kontroli ich dotychczasowych działań, musi budzić uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia innych wartości prawa administracyjnego, takich jak ochrona

⁴⁸ Wypada w tym miejscu odnotować pogląd A. Barczak wyrażony w artykule *Udział organizacji ekologicznych w ochronie środowiska a granice realizacji przez nie prawa do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 3, s. 29–41, która wskazuje na ogólne instrumenty nadzoru wynikające z ustaw odrębnych, tj. Ustawy z dnia 7 IV 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 2020, poz. 2261) oraz Ustawy z dnia 6 IV 1984 r. o fundacjach (Dz.U. 2023, poz. 166), określając je mianem precyzyjnych i należytych. Autorka wskazuje również, że odpowiedzią na nadużycia uprawnień ze strony organizacji ekologicznych mogłoby być utworzenie unijnego kodeksu etycznego organizacji ekologicznych wraz z odpowiednim organem kontrolnym. Pogląd o możliwości stworzenia takiego kodeksu wyrażony jest również przez innych autorów. Koncepcja ta została odnotowana przykładowo przez M. Bar, J. Jendroskę, K. Tarnacką, *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002, s. 43.

⁴⁹ Zob. A. Barczak, op. cit., s. 36.

⁵⁰ W szerszym kontekście pogląd ten potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych. Zob. przykładowo uzasadnienie postanowienia NSA z 28 IX 2009 r., sygn. akt II GZ 55/09, ONSAiWSA 2010, nr 2, poz. 23, w którym zwrócono uwagę na cele udziału organizacji społecznych w postępowaniu sądowniczym.

interesów stron postępowania, ochrona dobra wspólnego czy sprawność postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

W polskiej literaturze zwracano już zresztą uwagę, że w świetle obecnego ukształtowania przepisów u.o.o.ś., organizacje ekologiczne mogą niezwykle łatwo opóźnić przebieg procesu inwestycyjnego, nadużywając w zasadzie bez konsekwencji przyznanych im uprawnień procesowych⁵¹. Nadużycie prawa należy tutaj rozumieć jako działanie niezgodne z zamierzonym przez ustawodawcę celem norm z art. 44 u.o.o.ś. lub takie, które narusza podstawowe wartości systemu prawnego⁵².

W celu wyeliminowania tego zagrożenia należałoby rozważyć przede wszystkim wydłużenie wymaganego okresu działalności (przykładowo do obowiązujących w Niemczech trzech lat) oraz dodanie warunku, że dotychczasowa działalność pozwala na przyjęcie założenia o prawidłowym wykonywaniu uprawnień z art. 44 u.o.o.ś. w przyszłości. Zaproponowane wymogi odpowiadałyby zasadniczo przesłankom niemieckim z § 3 (1) pkt 2 i pkt 3 UmwRG. Organizacje ekologiczne musiałyby w tych okolicznościach wykazywać podejmowane uprzednio aktywności, a nie przedkładać wyłącznie dokumenty potwierdzające datę rejestracji organizacji.

Przykładem takiej aktywności mogłoby być chociażby współdziałanie w dziedzinie ochrony środowiska z właściwymi organami administracji publicznej, co jest już przecież przedmiotem regulacji w Polsce (zob. art. 45 ust. 1 u.o.o.ś.). Przejawem współdziałania może być przykładowo opiniowanie projektów aktów prawnych z zakresu ochrony środowiska czy prowadzenie edukacji ekologicznej. Innym przykładem aktywności organizacji ekologicznej mogłoby być uczestnictwo w postępowaniach administracyjnych wymagających udziału społeczeństwa na zasadach ogólnych wynikających z rozdziału 2 (Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji) u.o.o.ś., to jest chociażby składanie uwag i wniosków (zob. art. 33 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś.) czy aktywny udział w rozprawie administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, o ile taka rozprawa jest przeprowadzana (zob. art. 36 u.o.o.ś.). Organizacja ekologiczna

⁵¹ Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2019, s. 106–108. Zob. również A. Modrzejewski, *Współdziałanie z organami administracji publicznej a nadużycie prawa przez organizacje ekologiczne w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3(34), s. 217–223 oraz P. Milewski, *Status prawny organizacji ekologicznych w ujęciu porównawczym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3–4, s. 195–198.

⁵² Na temat pojęcia nadużycia prawa zob. szerzej J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.

mogłaby również powoływać się na swoją aktywność w postępowaniach prowadzonych na zasadach ogólnych wynikających z przepisów k.p.a., to jest w szczególności uczestnictwo w postępowaniach na prawach strony (zob. art. 31 § 3 k.p.a.) oraz przedstawienie za zgodą organu administracji publicznej swojego poglądu w sprawie w odpowiedniej formie (zob. art. 31 § 5 k.p.a.).

Organizacja ekologiczna mogłaby również odwoływać się do swojej aktywności w toku postępowań sadowoadministracyjnych. Dopuszczalność partycypacji organizacji ekologicznych w postępowaniach sadowoadministracyjnych wynika bowiem z art. 25 § 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵³. Zgodnie z tym przepisem, zdolność sądową mają ponadto organizacje społeczne, choćby nie posiadały osobowości prawnej, w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Jest to niejako regulacja komplementarna do uprawnień wynikających z art. 31 § 3 k.p.a.⁵⁴

Organ administracji publicznej, rozstrzygając o dopuszczeniu określonej organizacji do toczącego się postępowania, weryfikowałby podejmowane przez nią czynności, oceniając ich rzeczowość oraz przydatność z punktu widzenia celu udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu administracyjnym, to jest przede wszystkim efektywniejszej ochrony środowiska oraz kontroli społecznej⁵⁵. Ustanowienie tego rodzaju wymogów mogłyby doprowadzić do sytuacji, w której podmioty przystępujące do postępowań dysponowałyby rzeczywiście fachową wiedzą, przydatną w ich toku.

Za uzasadnione należy również uznać niemieckie wymogi odnoszące się do charakteru działalności organizacji ekologicznej. Nie do przyjęcia wydaje się być bowiem sytuacja, w której organizacja ekologiczna prowadzi działalność gospodarczą czy też w jakikolwiek inny sposób zarabia na partycypacji w postępowaniach administracyjnych

⁵³ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 935.

⁵⁴ Na temat udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych zob. szerzej M. Zakrzewska, *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska*, Warszawa 2018, s. 305 i n.

⁵⁵ Na temat celów partycypacji organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych zob. szerzej A. Nędzarek, *Cel udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym – kontrola społeczna w społeczeństwie obywatelskim*, w: *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 1: *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, pod red. W. Chróścielewskiego, G. Łaszczycy, A. Matana, Warszawa 2018, s. 416–417 wraz z przywołaną tam literaturą.

i sądowoadministracyjnych. Rodzi to szereg zagrożeń, w tym tego rodzaju, że rozległe uprawnienia zostaną wykorzystane dla celów partykularnych, ze szczególnym uwzględnieniem opóźnienia albo wręcz zablokowania realizacji konkretnego przedsięwzięcia⁵⁶. Nietrudno wyobrazić sobie również takie sytuacje, w których powołana przez konkurencyjny podmiot gospodarczy organizacja ekologiczna przystępuje do postępowania w celu uzyskania dostępu do akt sprawy, w tym informacji dotyczących stosowanych technologii. Brak omawianego ograniczenia w polskim porządku prawnym trzeba zatem ocenić negatywnie z uwagi na pozostawienie istotnego pola do nadużyć.

Na implementację do polskiego porządku prawnego zasługuje również ta przesłanka, która wymaga, aby cel ochrony środowiska miał charakter nadrzędny i stały (niezwiązany z konkretnymi przedsięwzięciami). Nie powinny uzyskiwać istotnych uprawnień procesowych takie organizacje, w których statucie ochrona środowiska jest tylko jednym spośród kilku lub wręcz podrzędnym celem działania. Cel ochrony środowiska powinien mieć bowiem charakter dominujący. Zakres działania organizacji ekologicznych powinien mieć również charakter ponadczasowy, w tym sensie, że nie powinien ograniczać się wyłącznie do ochrony środowiska w ramach konkretnych przedsięwzięć. Na skutek wprowadzenia takich przesłanek, nie uzyskałyby uprawnień procesowych te organizacje, które ukierunkowane byłyby wyłącznie na udział w postępowaniach dotyczących wyłącznie określonej grupy inwestycji. Wykluczone byłoby również ryzyko dopuszczenia takich organizacji społecznych, które w swoim statucie wskazują na realizację możliwie jak najszerszego spektrum celów, tak aby móc uczestniczyć w możliwie najliczniejszej grupie postępowań administracyjnych (nie tylko tych dotyczących ochrony środowiska). *Ratio legis* opisanych uregulowań byłoby ograniczenie partycypacji tych podmiotów, których udział w obecnym stanie prawnym stwarza poważne ryzyko nadużyć szerokich uprawnień procesowych. Warto w tym miejscu zauważyć, że liczne wymogi przewidziane w niemieckim porządku prawnym wydają się przekładać na stosunkowo wysoką skuteczność skarg wnoszonych przez organizacje ekologiczne w Niemczech. Z analizy przeprowadzonej dla lat 2006–2012 wynika, że niemal połowa z nich okazała się

⁵⁶ Na to zagrożenie zwrócono uwagę w literaturze. Zob. A. Modrzejewski, op. cit., s. 221–223. Autor opisuje w artykule swoje doświadczenia związane w szczególności z rozpoznawaniem środków odwoławczych organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych.

przynajmniej częściowo skuteczna⁵⁷. Tego rodzaju badania nie zostały w Polsce przeprowadzone.

Jednocześnie nie wszystkie rozwiązania niemieckie należy ocenić pozytywnie. Nie wydają się bowiem zasadne takie wymogi, które nie odnoszą się do jakości i charakteru działań prowadzonych przez organizacje ekologiczne. Chodzi tutaj w szczególności o przesłanki dotyczące członkostwa i wewnętrznej organizacji danego podmiotu. Za nietrafne należy ocenić takie poglądy, które uzależniają uznanie organizacji od minimalnej liczby jej członków. Pogląd ten w literaturze niemieckiej uzasadniany jest ryzykiem zbyt szerokiej partycypacji organizacji ekologicznych i tym samym nadmiernego obciążenia organów administracji publicznej. W wielu publikacjach wskazuje się, że minimalna liczba członków organizacji powinna wynosić 100⁵⁸. Tego rodzaju wymogi należy ocenić jako sztuczne i pomijające zupełnie istotę oraz cel działań organizacji ekologicznych. Jeżeli bowiem organizacja ekologiczna jest w stanie przyczynić się do osiągnięcia celu skuteczniejszej ochrony środowiska, to niezasadne jest pozbawienie jej możliwości udziału w postępowaniu.

Nie wydają się przekonujące również te argumenty, że zbyt duża liczba organizacji ekologicznych mogłaby doprowadzić do powstania stanu niewydolności (niezdolności do załatwiania spraw administracyjnych) po stronie organów administracji publicznej. Szybkość nie może być bowiem naczelnym celem postępowania administracyjnego, tym bardziej w tych sytuacjach, gdy skutki realizacji inwestycji są nieodwracalne dla środowiska. Udział organizacji ekologicznych zasadniczo przyczynia się natomiast zarówno do wzrostu stopnia ochrony środowiska, jak i wzrostu akceptacji społecznej dla realizowanej inwestycji. Temu służą zresztą uprawnienia wynikające z Konwencji, które zostały zaimplementowane do obu porządków prawnych.

Nie powinna być wdrożona do polskich przepisów również ta przesłanka, która odnosi się do zasady otwartego członkostwa i szeroko

⁵⁷ Dokładny wskaźnik skuteczności skarg w tym okresie wyniósł 48%. Zob. *Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem UmweltRechtsbehelfsgesetz (UmwRG)*, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/evaluation-von-gebrauch-wirkung-der> (dostęp: 15 IX 2024). Obowiązujące ówczesnie przepisy w jeszcze większym stopniu ograniczały możliwość inicjowania kontroli administracyjnej i sądownoadministracyjnej przez organizacje ekologiczne. Na temat ewolucji przepisów niemieckich w tym zakresie zob. C. Franzius, *Verbandsklage im Umweltrecht*, „Natur und Recht” 2019, nr 41(10), s. 649 i n., a w polskiej literaturze M. Zakrzewska, op. cit., s. 310 i n.

⁵⁸ W. Louis, op. cit., s. 384.

pojmowanego wewnętrznego zarządzania organizacją (prawo głosu członków na walnym zgromadzeniu). Wymogi wynikające w tym zakresie z prawa niemieckiego zostały zresztą uznane przez Aarhus Compliance Committee za niezgodne z celami Konwencji, tj. szerokim dostępem do sądu, bez nieuzasadnionych wyłączeń oraz naruszające zakaz nadmiernego obciążania organizacji pozarządowych⁵⁹. Należy również zauważyć, że omawiane wymogi nie odnoszą się w bezpośredni sposób ani do specjalistycznej wiedzy organizacji, ani do celów jej udziału w postępowaniach administracyjnych i sędowoadministracyjnych. W praktyce nie wydaje się także, aby w Polsce funkcjonowała znaczna liczba takich organizacji, które ograniczają napływ nowych członków albo nie przyznają jakiejś części swoich członków prawa głosu wewnątrz organizacji. W świetle powyższych argumentów należy przedmiotowe wymogi uznać za zbędne.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wykazała, że przesłanki udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych i sędowoadministracyjnych w Polsce oraz w Niemczech wykazują istotne różnicowanie, pomimo tego, że stanowią implementację rozwiązań pochodzących z tego samego aktu prawa międzynarodowego. Co więcej, cel tych regulacji jest zasadniczo tożsamy – skuteczniejsza ochrona środowiska naturalnego poprzez zaangażowanie przedstawicieli społeczeństwa w ramach toczących się postępowań administracyjnych i sędowoadministracyjnych.

Polski prawodawca ustanowił w omawianym zakresie jedynie pojedyncze wymogi, które nie ograniczają w istotnym stopniu dostępu do spraw załatwianych przez organy administracji publicznej. Skutkiem powyższego są bardzo szerokie możliwości partycypacji organizacji ekologicznych w systemie ochrony środowiska.

Odmienne założenia przyjął niemiecki ustawodawca, ustanawiając liczne przesłanki, które w praktyce mogą być niekiedy nadmiernie trudne do spełnienia. Niemiecki system prawny jest bowiem ukierunkowany przede wszystkim na ochronę interesów indywidualnych, a nie szeroko

⁵⁹ Zob. Konkluzje i Rekomendacje (ang. *Findings and Recommendations*) z 23 VII 2021 r. pkt III (104)-(117), https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2016.137_germany (dostęp: 24 IX 2024).

pojmowanego interesu publicznego. Wobec powyższego przyjęcie rozwiązań prawnych, które umożliwiły organizacjom ekologicznym wnoszenie środków prawnych w interesie publicznym, należy ocenić jako ewolucję, która następowała stopniowo pod wpływem rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska oraz aktywności orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁶⁰. Liczne wymogi niemieckie przewidziane w UmwRG podlegały zresztą wielokrotnie ocenie przez właściwe podmioty. W odniesieniu do obowiązujących obecnie norm wypada wskazać, że wymóg dotyczący zasady otwartego członkostwa oraz prawa głosu na walnym zgromadzeniu członków, który podlega badaniu w toku postępowania w przedmiocie uznania organizacji przed Federalnym Urzędem Środowiska, Aarhus Compliance Committee ocenił jako niezgodny z przepisami Konwencji. Niemiecki ustawodawca powinien zatem uchylić przepis § 3 (1) pkt 5 UmwRG.

Badanie niemieckich przepisów prowadzi jednak do wniosku, że polska regulacja powinna ulec przynajmniej częściowym zmianom. Obowiązujące obecnie w Polsce przepisy stwarzają bowiem poważne ryzyko nadużycia przysługujących organizacjom ekologicznym uprawnień procesowych, co może oddziaływać negatywnie w szczególności na strony prowadzonych postępowań. Najistotniejszą wadą polskich rozwiązań wydaje się brak jakiegokolwiek powiązania uprawnień wynikających z art. 44 u.o.o.s. z koniecznością dysponowania specjalistyczną wiedzą i rękomią prawidłowego wykonywania zadań statutowych przez organizację ekologiczną. Takie wymogi znajdują natomiast zastosowanie w Niemczech, co według przeprowadzonych badań przekłada się na stosunkowo wysoką skuteczność skarg wnoszonych przez organizacje ekologiczne do niemieckich sądów administracyjnych. W świetle poczynionych spostrzeżeń, należy rekomendować polskiemu ustawodawcy podjęcie adekwatnych działań legislacyjnych.

Błędem byłoby jednak bezrefleksyjne powielanie wszystkich rozwiązań wynikających z UmwRG. Nie wydają się konieczne dla prawidłowego funkcjonowania systemu ochrony środowiska takie wymogi, które nie mają związku z celami partycypacji organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych i sądowoadministracyjnych. W przypadku przepisów niemieckich dotyczy to aspektów strukturalnych (przykładowo wymogi w zakresie minimalnej liczby członków czy posiadania biura), zasad członkostwa (możliwość przystąpienia do

⁶⁰ Zob. szerzej M. Zakrzewska, op. cit., s. 310 i n.

organizacji przez każdy podmiot) oraz wewnętrznego funkcjonowania danego podmiotu (prawo głosu członków w sprawach dotyczących organizacji). Powyższe kwestie nie mają bowiem bezpośredniego przełożenia na zakres aktywności organizacji ekologicznej i jej potencjalnie pozytywny albo negatywny wpływ na toczące się postępowania dotyczące środowiska. Omawiane wymogi nie odnoszą się również do aspektu merytorycznego – specjalistycznej wiedzy, którą powinna dysponować organizacja ekologiczna.

BIBLIOGRAFIA

- 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 KUL” 2020, nr 3, s. 29–44.
- Barczak A., Ogonowska A., *Wykładnia przepisów w zakresie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska – wybrane problemy*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 3, s. 7–28.
- Biskup-Grabowska K., *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022, nr 2, s. 1–15.
- Chlebny J., *Ustawy szczególnie wobec Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, pod red. G. Łaszczycy, A. Matana, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, pod red. G. Łaszczycy, Warszawa 2017, s. 375–380.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2019.
- Fellenberg F., Schiller G., *UmwRG § 1 Anwendungsbereich*, w: *Umweltrecht. Kommentar*, t. 1, pod red. M. Beckmanna, W. Durnera, T. Manna, M. Röckinghausena, München 2024, s. 4–54.
- Fellenberg F., Schiller G., *UmwRG § 3 Anerkennung von Vereinigungen*, w: *Umweltrecht. Kommentar*, t. 1, pod red. M. Beckmanna, W. Durnera, T. Manna, M. Röckinghausena, München 2024, s. 2–24.
- Filipowicz T., Jacyno W., Rewkowska J., *Art. 3*, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, pod red. T. Filipowicza, A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2024, s. 26–44.
- Franzius C., *UmwRG § 3 Anerkennung von Vereinigungen*, w: *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz: UVPG / UmwRG. Kommentar*, pod red. A. Schinka, O. Reidta, S. Mitschanga, München 2023, s. 513–519.
- Franzius C., *Verbandsklage im Umweltrecht*, „Natur und Recht” 2019, nr 41(10), s. 649–658.
- Gołaszewski P., Wąsowski K., *Art. 5*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2023, s. 84–104.
- Górski M., *Pojęcie prawne „organizacja ekologiczna”*, w: *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, pod red. H. Lisickiej, Wrocław 2010, s. 181–192.

- Gruszecki K., *Art. 3*, w: K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Gruszecki K., *Art. 44*, w: K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2023.
- Jacyno W., Rewkowska J., *Art. 44*, w: *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, pod red. T. Filipowicza, A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2024, s. 198–207.
- Jendrośka J., *Public Participation under Article 6 of the Aarhus Convention. Role in Tiered Decision-making and Scope of Application*, w: *Environmental Democracy and Law*, pod red. G. Bandi, Groningen 2014, s. 115–138.
- Jezierski T., *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 stycznia 2018 r., II OSK 833/16*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1, s. 108–114.
- Klonowski K., *Art. 5*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 117–124.
- Louis W., *Die Anerkennung von Naturschutzverbänden*, „Natur und Recht” 1994, s. 381–385.
- Łuszczek R., *Bezpośrednie stosowanie Konwencji z Aarhus w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 6, s. 53–70.
- Milewski P., *Status prawny organizacji ekologicznych w ujęciu porównawczym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3–4, s. 191–207.
- Miller B., *Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Recht der Europäischen Union und ihre Einwirkungen auf das deutsche Verwaltungsrecht am Beispiel des Immissionsschutzrechts*, Baden-Baden 2012.
- Modrzejewski A., *Współdziałanie z organami administracji publicznej a nadużycie prawa przez organizacje ekologiczne w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3(34), s. 217–230.
- Nędzarek A., *Cel udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym – kontrola społeczna w społeczeństwie obywatelskim*, w: *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 1: *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, pod red. W. Chróścielewskiego, G. Łaszczycy, A. Matana, Warszawa 2018, s. 416–417.
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Peter-Bombik K., Sadowska S., *Konflikty ekologiczne a partycypacja publiczna*, w: *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, pod red. B. Jeżyńskiej, E. Kruk, Lublin 2016, s. 99–113.
- Przybojewska I., *Trzeci filar konwencji z Aarhus oraz rola Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10, s. 22–29.
- Sura R., *Partycypacja społeczna fundamentem dobrej administracji (wybrane aspekty prawn-akcjologiczne)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 10, s. 9–15.
- Zakrzewska M., *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska*, Warszawa 2018.