

Dawid Kański*

Organizacje ekologiczne w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego

Environmental organizations in administrative proceedings regarding the issuance of a water law permit

Abstract. The article addresses the issue of environmental organizations in administrative proceedings concerning the granting of water law permits. The starting point is a discussion of the concept of an environmental organisation, the definition of which has been shaped by case law and environmental law doctrine. Discussing the issue also requires an analysis of the evolution of the provisions of the Water Law, which initially completely excluded environmental organisations from proceedings concerning the granting of water permits; only as a result of an amendment was their participation allowed, although it should be noted that this was to a limited extent. However, despite the amendment, the scope of participation of environmental organisations remains narrow and covers only proceedings for the issuance of a water permit, preceded by a decision on environmental conditions. However, this type of regulation still limits the possibility of social control over the ecological condition of waters. In this context, a significant problem is the controversy surrounding the abuse of the law by environmental organisations, which is sometimes used to prolong administrative procedures or achieve extra-legal goals, thus, goals that are not in the public interest. While the above circumstances may justify limiting the procedural rights of environmental organisations, it should be noted that there are instruments in the Polish public law system to counteract such practices. This, in turn, may provide grounds for granting environmental organisations broader powers than before. In light of the above, it seems reasonable to propose expanding the participation of environmental organisations in proceedings concerning water law permits, while introducing mechanisms to prevent abuse.

Keywords: water law permit – environmental organisation – administrative proceedings

* University of Białystok, Poland | Uniwersytet w Białymstoku, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-0687-9015>, e-mail: dawid.kanski@gmail.com.

Wprowadzenie

Postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego może dotyczyć działań mogących mieć negatywny wpływ na środowisko wodne. Takie inwestycje z pewnością stałyby się przedmiotem zainteresowania organizacji ekologicznych, ale ustawodawca ogranicza ich udział w takim postępowaniu. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym organizacje ekologiczne mogą brać udział w postępowaniu administracyjnym w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego, poprzedzonym wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, wyłącznie na prawach strony. Jednak zakres przedmiotowy tych postępowań jest mocno ograniczony.

Z jednej strony ograniczenie udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym przyspiesza procedury administracyjne, zmniejsza ryzyko przewlekłości postępowań, a także przyspiesza inwestycje. Jednak z drugiej strony organizacje te odgrywają istotną rolę w ochronie środowiska, a ich udział w postępowaniach dotyczących środowiska wodnego mógłby stanowić ważny element kontroli społecznej nad stanem ekologicznym wód. Dlatego należy dokonać oceny zasadności tak szerokiego wyłączenia organizacji ekologicznych z postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego. Niemniej, dokonując takiej oceny, należy mieć również na uwadze problem nadużywania prawa przez organizacje ekologiczne w postępowaniach administracyjnych.

O zakresie wyłączenia organizacji ekologicznych jako strony postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego decydują regulacje zawarte w art. 402 Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹ oraz art. 72, art. 86f ust. 6, art. 86g, art. 86h 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 środowisko² i to one będą głównym przedmiotem analizy.

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 960, dalej „pr.w.”.

² Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1112 ze zm., dalej „ustawa środowiskowa”.

1. Pojęcie organizacji ekologicznej

Pojęcie organizacji ekologicznej zostało już szeroko omówione w literaturze, więc jego szczegółowa analiza nie jest tu zatem konieczna. Odwołanie się do tego terminu pozwoli jednak określić, jakie podmioty mogą ubiegać się o udział w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego, a także ocenić zakres uprawnień procesowych oraz zasadność wyłączenia tych organizacji z grona stron postępowania.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy środowiskowej przez pojęcie organizacji ekologicznej rozumie się „organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska”. Zdaniem I. Radziwon-Kamińskiej, aby dana organizacja mogła zostać uznana za ekologiczną, jej statutowe cele muszą odnosić się do szeroko rozumianej ochrony środowiska³. Według Autorki „[w] pojęciu ochrony środowiska mieści się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej”⁴. A to w praktyce oznacza, że organizacja ekologiczna może zajmować się różnymi aspektami ochrony środowiska, począwszy od działań na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń, aż po edukację ekologiczną⁵. Z kolei W. Federczyk podkreśla, że „[k]ażda organizacja ekologiczna będzie zarazem organizacją społeczną, ale nie odwrotnie. Kryterium, które wyróżnia organizacje ekologiczne, jest cel działalności w postaci ochrony środowiska”⁶. Nieco inaczej pojęcie organizacji ekologicznej definiuje K. Biskup-Grabowska. Według Autorki organizacja ekologiczna to „[z]rzeszenie osób, których nadrzędnym celem jest dbałość o ochronę środowiska, co powinno znajdować odzwierciedlenie w celach uregulowanych w statucie”⁷. K. Rokicka-Murszewska, analizując regulacje ustawy środowiskowej, scharakteryzowała organizację ekologiczną jako jedną z form organizacji społecznej, która powinna prowadzić swoją działalność w zakresie ochrony środowiska w sposób legalny oraz powinna

³ Zob. I. Radziwon-Kamińska, *Organizacja ekologiczna jako podmiot w postępowaniu administracyjnym. Wybrane zagadnienia*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, nr 22(40), s. 128.

⁴ Ibidem.

⁵ Zob. ibidem.

⁶ W. Federczyk, *Organizacja ekologiczna jako uczestnik postępowania administracyjnego w zakresie ochrony środowiska*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 8(3–4), s. 76.

⁷ K. Biskup-Grabowska, *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022, nr 2, s. 6.

posiadać wyodrębnioną strukturę organizacyjną⁸. Ponadto według Autorki „[w] szczególności istotnym warunkiem jest określenie granic przedmiotowych spraw, wpisanych do aktu założycielskiego, i celów organizacji, wśród których znaleźć musi się ochrona środowiska”⁹. Z kolei zgodnie z tym, co uważa Wojewódzki Sąd Administracyjny, „[u]zasadnienie udziału konkretnej organizacji ekologicznej działającej w zakresie ochrony środowiska w danym postępowaniu administracyjnym [...] musi wynikać bezpośrednio z jej statutu, bądź regulaminu. Postanowienia tego aktu ustrojowego nie muszą być precyzyjne. Czasami może wystarczyć przepis nakładający obowiązek dbałości o jakiś element środowiska. Cel ten musi jednak pozostawać w związku z przedmiotem konkretnego postępowania administracyjnego”¹⁰. Natomiast, jak podkreśla G. Wesołowski, „[s]tatut organizacji (lub inny akt założycielski) powinien w sposób niebudzący wątpliwości definiować cele przez nią realizowane, które z kolei będą określały granice przedmiotowe spraw pozostających w kręgu zainteresowania konkretnej organizacji”¹¹. Ponadto zdaniem cytowanego Autora „[a]by organizacja społeczna została uznana za organizację ekologiczną, nie może budzić wątpliwości to, że ochrona środowiska znajduje się w kręgu jej zainteresowań, ujawnionych w statucie”¹². W tym kontekście należy przytoczyć również pogląd WSA, ponieważ zdaniem Sądu organizacja ekologiczna poza celami dotyczącymi ochrony środowiska może w swoim statucie formułować także inne zadania¹³. Ponadto, jak zauważa Sąd, „[z]definiowane w art. 3 pkt 13 Prawa ochrony środowiska pojęcie ochrony środowiska ma bardzo szeroki zakres przedmiotowy, który obejmuje zarówno sprawy bezpośrednio dotyczące ochrony środowiska, jak i tylko z jego ochroną związane”¹⁴.

K. Gruszecki, wskazując, które z podmiotów nie mogą być uznane za organizację ekologiczną, wymienia: partie polityczne, pomocnicze jednostki samorządu gminnego, samorząd pracowniczy, jednostki ochotni-

⁸ Zob. K. Rokicka-Murszewska, *Kilka uwag na temat zaskarżania planów miejscowych przez organizacje ekologiczne*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2024, nr 3, s. 70.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Szczecinie z 6 IV 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 1026/16, Legalis nr 1602367.

¹¹ G. Wesołowski, *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu dotyczącym wzruszenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Administracyjne” 2023, nr 2(18), s. 49.

¹² Ibidem.

¹³ Wyrok WSA w Olsztynie z 21 V 2019 r., sygn. akt II SA/OI 288/19, LEX nr 2703422.

¹⁴ Ibidem.

czej straży pożarnej oraz związku zawodowe¹⁵. Autor również podkreśla, że z uwagi na szeroki zakres podmiotowy pojęcia „ochrona środowiska”¹⁶, zamieszczonego w Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, „liczba spraw mieszczących się w tej kategorii jest bardzo duża, w związku z czym również udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym może być bardzo szeroki”¹⁷.

Z przytoczonej literatury wynika, że organizacja ekologiczna to forma organizacji społecznej, której głównym celem jest ochrona środowiska. Jej działalność powinna być prowadzona zgodnie z prawem i opierać się na jasno określonych zasadach ujętych w akcie założycielskim. Istotne jest, aby cele organizacji odnosiły się do szeroko rozumianej ochrony środowiska i były wpisane do aktu założycielskiego, ponieważ możliwość udziału takiej organizacji w postępowaniach administracyjnych powinna wynikać bezpośrednio z jej statutu. Jednak statut organizacji ekologicznej nie musi szczegółowo precyzować zakresu jej działalności – wystarczy ogólny zapis dotyczący ochrony określonych elementów środowiska. Jednak nawet nieprecyzyjne sformułowanie celu statutowego nie pozbawia organizacji ekologicznej prawa do udziału w postępowaniu. W takim przypadku organy administracji publicznej muszą dokonać uważnej oceny, czy dany podmiot rzeczywiście działa w takim zakresie ochrony środowiska, jaki odpowiada przedmiotowi konkretnego postępowania.

2. Stan prawny przed nowelizacją ustawy Prawo wodne

Stan prawny obowiązujący przed nowelizacją pr.w. zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ w sposób restrykcyjny ukształtował ramy uczestnictwa organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych dotyczących pozwoleń wodnoprawnych. Organizacjom tym nie przy-

¹⁵ K. Gruszecki, Art. 44, w: *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 4, LEX/el. 2023 (dostęp: 18 VIII 2025).

¹⁶ Zgodnie z art. 3 pkt 13 Ustawy z dnia 27 IV 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 54 ze zm.) przez pojęcie ochrony środowiska rozumie się „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego”.

¹⁷ K. Gruszecki, op. cit.

służywał wówczas ani przymiot strony postępowania, ani możliwość udziału w postępowaniu na prawach strony. Zagadnienie to jest istotne nie tylko dla zrozumienia przyczyn późniejszej interwencji legislacyjnej, lecz także dla oceny, w jakim zakresie polski ustawodawca zapewnia udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego.

Zgodnie z art. 402 ust. 1 pr.w. „[w] postępowaniach dotyczących zgód wodnoprawnych nie stosuje się przepisów art. 31 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”. Natomiast zgodnie z art. 402 ust. 2 pr.w. „[d]o postępowania dotyczącego pozwolenia wodnoprawnego, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy art. 86f ust. 6, art. 86g oraz art. 86h 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”. W tym miejscu należy podkreślić, że ustęp drugi wszedł w życie dopiero 6 kwietnia 2021 r., a wcześniej na art. 402 pr.w. składały się unormowania zawarte wyłącznie w obecnym ustępie pierwszym.

Analizując regulacje zawarte w art. 402 ust. 1¹⁸, należy zauważyć, że zgodnie z art. 31 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹ „[o]rganizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: (1) wszczęcia postępowania, (2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny”. Zatem art. 31 k.p.a. reguluje uprawnienia organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym. Wyłączenie stosowania tego artykułu w postępowaniach dotyczących zgód wodnoprawnych oznaczało, że udział organizacji społecznych, w tym również organizacji ekologicznych, w postępowaniu administracyjnym o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego był w zasadzie wykluczony.

W tym kontekście ważny jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej²⁰ odnoszący się do kwestii dostępu organizacji ochro-

¹⁸ Art. 402 w brzmieniu nadanym Obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 I 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo wodne (Dz.U. 2020, poz. 310).

¹⁹ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

²⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 20 XII 2017 r., sygn. akt C-664/15, Legalis nr 1696941.

ny środowiska do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony wód. Kluczowym elementem analizowanej sprawy jest interpretacja przepisów Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej²¹ oraz Konwencji z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska²², w odniesieniu do krajowych przepisów proceduralnych regulujących postępowanie administracyjne o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego. Nie analizując szczegółowo orzeczenia, należy zaznaczyć, że TSUE uznał za nielegalne te przepisy prawa krajowego, które: (1) wykluczają organizacje ekologiczne z prawa udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym pozwolenia na przedsięwzięcie wdrażające dyrektywę 2000/60/WE; (2) ograniczają prawo do wniesienia skargi na takie decyzje jedynie do podmiotów, które uzyskały status strony postępowania; (3) odbierają organizacji ekologicznej prawo do wniesienia skargi, jeśli nie zgłosiła swoich zarzutów na odpowiednim etapie postępowania administracyjnego.

Powyższy wyrok TSUE był komentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, a polskie sądy odwoływały się do niego przy analizie kontrowersyjnych regulacji zawartych w art. 402 ust. 1 pr.w. Szczególnie istotny jest wyrok WSA²³, w którym Sąd analizował regulacje zawarte w art. 402 tejże ustawy w sprawie dotyczącej odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu administracyjnym organizacji ekologicznej. Zdaniem Sądu ustawodawca na mocy art. 402 pr.w. całkowicie wykluczył organizacje ekologiczne z udziału w postępowaniu administracyjnym o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego również na prawach strony. Na marginesie warto zauważyć, że zbliżone rozwiązanie przewidziano w Ustawie z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane²⁴. Zdaniem A. Kosickiego takie rozwiązanie spowodowało, że „[o]rganizacje społeczne zostały pozbawione uprawnień do uczestnictwa w tym postępowaniu

²¹ Dyrektywa 2000/60/WE ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej z dnia 23 X 2000 r. (Dz.U. UE L Nr 327 z 22 XII 2000, s. 1–73), dalej „dyrektywa 2000/60/WE”.

²² Konwencja z dnia 25 VI 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.Ur. UE L Nr 124 z 17 V 2005, s. 4–20).

²³ Wyrok WSA w Warszawie z 20 III 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1248/19, Legalis nr 2513510.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 418 ze zm., dalej „pr.b.”.

na prawach strony²⁵. W ocenie Sądu, w świetle omawianego wyżej wyroku TSUE analizowany art. 402 pr.w. był sprzeczny z prawem unijnym. Z tego też względu Sąd uznał, że w postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego należy pominąć stosowanie art. 402 pr.w. Podobne stanowisko przyjął również Naczelny Sąd Administracyjny: „[w]ykładniczy charakter orzeczenia Trybunału wydanego w oparciu o art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, skierowane przez sąd krajowy innego niż Polska państwa członkowskiego, może stanowić podstawę do odmowy zastosowania przez sądy polskie przepisu prawa polskiego, jako niezgodnego z prawem unijnym²⁶. Dlatego też wykładnia dokonana przez TSUE w omawianym wyroku mogła stanowić podstawę dla sądów polskich do odmowy stosowania przepisu prawa krajowego ze względu na jego niezgodność z prawem unijnym. Należy również dodać, że w konsekwencji wyrok TSUE stał się istotnym punktem odniesienia dla zmian legislacyjnych, które miały na celu zapewnienie zgodności polskiego prawa krajowego z prawem unijnym.

3. Stan prawny po nowelizacji ustawy Prawo wodne

Analiza stanu prawnego po nowelizacji pr.w. pozwoli ocenić, w jakim stopniu ustawodawca odpowiedział na zastrzeżenia podnoszone w doktrynie, orzecnictwie sądów administracyjnych oraz w wyrokach TSUE dotyczących udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych. Ocena aktualnych regulacji jest niezbędna w celu rozstrzygnięcia, czy zapewniają one realizację zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska i czy rzeczywiście wzmacniają mechanizmy kontroli społecznej nad decyzjami administracyjnymi w obszarze gospodarowania wodami.

Jak już ustalono wcześniej, przed nowelizacją pr.w., która miała miejsce w kwietniu 2021 r., organizacje ekologiczne były wykluczone z udziału w postępowaniach o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego. Dopiero unormowania przyjęte w art. 402 ust. 2 pr.w. oraz m.in. w art. 86g ustawy środowiskowej pozwoliły na ich ograniczony

²⁵ A. Kosicki, *Art. 28*, w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024 (dostęp: 4 X 2025).

²⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 20 IV 2021 r., sygn. akt III OSK 3140/21, Legalis nr 2562914.

udział w tych postępowaniach, ale jedynie na prawach strony. W tym miejscu należy zaznaczyć, że analiza powyższych regulacji pozwoli ustalić zakres, w jakim organizacje ekologiczne mogą brać udział we wspomnianym postępowaniu.

Oceniając omawianą nowelizację pr.w. oraz ustawy środowiskowej, można zwrócić uwagę na wykładnię art. 402 pr.w. w jego znowelizowanym brzmieniu dokonaną przez WSA²⁷. Sprawa dotyczyła skargi organizacji ekologicznej na postanowienie o odmowie dopuszczenia jej do postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego. Według Sądu aktualne brzmienie art. 402 pr.w. jest zgodne z prawem unijnym, ponieważ nowelizacja daje organizacjom ekologicznym możliwość weryfikacji pozwolenia wodnoprawnego w zakresie jego zgodności z decyzją środowiskową na etapie odwołania do organu drugiej instancji lub skargi do sądu administracyjnego. Jednak Sąd podkreślił, że odesłanie zawarte w art. 402 ust. 2 pr.w. nie odwołuje wyłączenia art. 31 k.p.a. i nie nadaje organizacjom ekologicznym przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego. Sąd, interpretując wcześniej omawiany wyrok TSUE, zauważył, że Trybunał nie wymaga bezwzględnego obowiązku zapewnienia organizacji społecznej udziału w całym postępowaniu administracyjnym o wydanie zezwolenia na inwestycję. Dlatego według Sądu wystarczające jest zapewnienie możliwości wniesienia odwołania do organu drugiej instancji, a potem skargi do sądu administracyjnego, a więc udziału w postępowaniu na prawach strony.

Przy okazji analizy art. 86g ustawy środowiskowej warto przywołać stwierdzenie B. Rakoczego, „[p]ozwolenie wodnoprawne może mieć charakter uprzedni w tym znaczeniu, że jego wydanie musi poprzedzać wydanie innej decyzji”²⁸. Taki właśnie charakter należy przypisać pozwoleniom wodnoprawnym związanym decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Zgodnie z ust. 1 analizowanego unormowania organizacjom ekologicznym przysługuje prawo do odwołania od decyzji udzielającej pozwolenia wodnoprawnego, poprzedzonej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Uprawnienie to przysługuje jednak wyłącznie tym organizacjom ekologicznym, które prowadziły działalność statuto-

²⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 26 IV 2023 r., sygn. akt III SA/Po 884/22, LEX nr 3570049.

²⁸ B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2018, s. 216.

wą w zakresie ochrony środowiska przez co najmniej 12 miesięcy przed wszczęciem postępowania. Należy jednak jeszcze raz zaznaczyć, że organizacja ekologiczna uczestniczy w postępowaniu odwoławczym na prawach strony, a więc w ograniczonym zakresie. Prawo do odwołania od decyzji udzielającej pozwolenia wodnoprawnego przysługuje również stronom, które brały udział w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa powyżej. Natomiast w przypadku skargi do sądu administracyjnego organizacja ekologiczna może ją wnieść także wtedy, gdy nie uczestniczyła w postępowaniu odwoławczym. Natomiast zgodnie z art. 86g ust. 2, ust. 3 i ust. 6 odwołanie i skarga mogą być wniesione w zakresie, w jakim organ wydający pozwolenie wodnoprawne jest związany decyzją środowiskową. K. Maćkowiak i W. Piątek podkreślają, że nie jest możliwe dopuszczenie organizacji ekologicznej do postępowania administracyjnego „[w] oparciu o inną podstawę prawną niż ta wynikająca z ustawy środowiskowej”²⁹. Co prawda, zdaniem NSA, „[p]rzepisy przewidują szczególne uprawnienia procesowe dla organizacji ekologicznych, ale tylko w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa. W postępowaniach, które nie wymagają udziału społeczeństwa, stosuje się zasady ogólne wynikające z art. 31 k.p.a.”³⁰. Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że w pr.w. zastosowanie art. 31 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego zostało wyłączone.

Z powyższego można wywnioskować, że udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego został ograniczony tylko do inwestycji poprzedzonych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz etapu odwoławczego postępowania bądź skargi do sądu administracyjnego. Należy również zaznaczyć, że takie rozwiązanie decyduje o tym, że organizacje ekologiczne nie mogą uczestniczyć w większości postępowań w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego. W konsekwencji ogranicza to możliwość wczesnego sygnalizowania zagrożeń środowiskowych, co może prowadzić do niedostatecznej kontroli społecznej nad stanem środowiska wodnego. Jednak ustalenie skali tego

²⁹ K. Maćkowiak, W. Piątek, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2023 r. (sygn. akt III OSK 1909/21)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 2, s. 149.

³⁰ Wyrok NSA z 28 VIII 2018 r., sygn. akt II OSK 2192/16, LEX nr 2558111.

wyłaczenia wymaga dalszej analizy regulacji zawartych w pr.w. oraz w ustawie środowiskowej. Trzeba w tym miejscu również przybliżyć, czym jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydawana w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.

4. Przedmiotowy zakres wyłączenia organizacji ekologicznych z postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego

Ustalenie przedmiotowego zakresu wyłączenia organizacji ekologicznych z postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego pozwoli ustalić, które rodzaje działalności wymagające uzyskania pozwolenia wodnoprawnego zostały objęte tym ograniczeniem. Analiza ta ma ważne znaczenie dla oceny wpływu organizacji ekologicznych na możliwość sprawowania społecznej kontroli nad ochroną wód. Jednak na początek należy przybliżyć pojęcie decyzji środowiskowej oraz postępowania wymagającego udziału społeczeństwa w rozumieniu ustawy środowiskowej.

Zdaniem D. Dragan decyzja środowiskowa „[t]o akt administracyjny konstytutywny, o charakterze związanym, choć posiadający pewne cechy uznaniowości, nakładający na swojego adresata zarówno uprawnień, jak i obowiązki, niewywołujący skutków w innych dziedzinach prawa, niewykonalny, o osobowo-rzeczowym charakterze”³¹. Natomiast w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że w decyzji środowiskowej określa się „[w]pływ planowanego przedsięwzięcia na środowisko i wymagania, jakie powinny być spełnione, by zminimalizować skutki negatywnego wpływu na środowisko czynników dla niego szkodliwych”³². Ponadto wyróżnia się dwa rodzaje decyzji środowiskowych: „[p]ierwszy rodzaj stanowią decyzje środowiskowe wydawane po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko, poprzedzone raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko”³³, natomiast drugi „[d]ecyzje wydawane bez przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ograniczające się w sentencji do stwier-

³¹ D. Dragan, *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2019”, nr 2, s. 41–42.

³² Wyrok WSA w Olsztynie z 26 VIII 2025 r., sygn. akt II SA/OI 180/25, LEX nr 3914044.

³³ Wyrok WSA w Białymstoku z 16 XI 2023 r., sygn. akt II SA/Bk 397/23, LEX nr 3643023.

dzenia braku potrzeby przeprowadzenia takiej oceny³⁴, co wynika z art. 59 i z art. 84 ustawy środowiskowej.

Zatem decyzja środowiskowa to szczególny akt administracyjny określający wpływ planowanego przedsięwzięcia na środowisko oraz wskazujący warunki minimalizujące jego negatywne skutki. Może być poprzedzona oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo zostać wydana bez konieczności jej przeprowadzenia.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że „[u]prawnienie organizacji ekologicznej do uczestniczenia w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę na prawach strony ma więc charakter następczy i jest uwarunkowane prowadzeniem postępowania wymagającego udziału społeczeństwa³⁵, czyli postępowania, w ramach którego przeprowadzona jest ocena oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia. Co prawda M. Bursztynowicz odnosi się do regulacji zawartych w pr.b., jednak rozwiązania zastosowane w tej ustawie są analogiczne do rozwiązań zawartych w pr.w. Podobne stanowisko zajmuje WSA, który wskazuje, że „[p]ostępowanie wymaga udziału społeczeństwa, gdy w jego toku jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko³⁶. A więc można uznać, że na gruncie ustawy środowiskowej postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa będzie postępowanie, w ramach którego przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia.

W orzecznictwie przyjmuje się, że „[o]cena oddziaływania na środowisko jest więc szczególną procedurą mającą na celu ocenę skutków realizacji danego przedsięwzięcia na środowisko i jego elementy, decydującą o możliwości realizacji przedsięwzięcia³⁷. Jednak – co istotne – „[o]bowiązek sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko (raportu) nie jest konstytutywną cechą przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko³⁸. Odwołując się do art. 59 oraz art. 63 ustawy środowiskowej, można dodać, że obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dotyczy

³⁴ Ibidem.

³⁵ M. Bursztynowicz, *Udział organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, nr 4(1), s. 311.

³⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 25 I 2023 r., sygn. akt II SA/GI 1105/22, LEX nr 3500932, zob. też: wyrok NSA z 15 XI 2022 r., sygn. akt III OSK 1366/21, LEX nr 3438931.

³⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 30 V 2018 r., sygn. akt II SA/GI 158/18, LEX nr 2517246, zob. też: wyrok WSA w Olsztynie z 26 VIII 2025 r., sygn. akt II SA/OI 180/25, op. cit.

³⁸ Wyrok NSA z 24 II 2020 r., sygn. akt II OSK 1560/19, LEX nr 3065381.

przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko oraz jeśli dane przedsięwzięcie „[m]oże znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony”. Przy czym w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko oraz przeprowadzanych na obszarze Natura 2000 obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stwierdza właściwy organ w drodze postanowienia.

Zgodnie z art. 71 ustawy środowiskowej „[u]zyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych: (1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; (2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko”. Katalog tych działalności został zamieszczony w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko³⁹. Natomiast według regulacji zawartych w art. 72 ust. 1 pkt 6 ustawy środowiskowej „[w]ydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem pozwolenia wodnoprawnego na regulację wód, pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych oraz pozwolenia wodnoprawnego na wydobywanie z wód kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, wydawanych na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne”.

Należy zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że „[w] celu prawidłowego ustalenia zakresu przedmiotowego przedsięwzięć wymagających uzyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych niezbędne jest łączne uwzględnienie postanowień zarówno art. 71 jak i art. 72 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku”⁴⁰. Ponadto organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej „[n]ie ma swobody kwalifikacji przedsięwzięć w zakresie obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”⁴¹.

Z powyższych regulacji wynika, że możliwość udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach o udzielenie pozwolenia wodnopraw-

³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 IX 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2019, poz. 1839).

⁴⁰ Wyrok WSA w Kielcach z 27 X 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 493/10, LEX nr 753251; zob. też: wyrok NSA z 27 XI 2014 r., sygn. akt II OSK 1159/13, LEX nr 1658252; wyrok WSA w Gdańsku z 23 XI 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 438/17, LEX nr 2411004; wyrok WSA w Warszawie z 9 III 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2226/16, LEX nr 2267558.

⁴¹ Wyrok WSA w Kielcach z 27 X 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 493/10, op. cit.

nego została ograniczona do czynności polegających na wykonaniu urządzeń wodnych, do formy szczególnego korzystania z wód, o której mowa w art. 34 pkt 8 pr.w., oraz do działalności polegającej na regulacji wód, wskazanej w art. 389 pkt 7 pr.w. Jednak tylko w przypadku, kiedy inwestycje te będą realizowane w ramach przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, poprzedzonych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, a więc takim, w którym przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko. Zatem zakres przedmiotowy wyłączenia organizacji ekologicznych w postępowaniach o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego, również na prawach strony, w zasadzie obejmuje większość czynności, na które zgodnie z art. 389 oraz art. 390 pr.w. wymagane jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego. W praktyce oznacza to, że organizacje ekologiczne nie mają prawa w ogóle uczestniczyć w tych postępowaniach, niezależnie od wpływu inwestycji na środowisko wodne. W efekcie może to prowadzić do niedostatecznej ochrony środowiska wodnego, zwłaszcza w przypadku inwestycji lokalnych, które kumulatywnie wywierają istotny wpływ na ekosystemy wodne.

5. Kontrowersje związane z udziałem organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych

Analiza kontrowersji związanych z udziałem organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych pozwoli ocenić praktyczne problemy wynikające z przyznania tym podmiotom określonych uprawnień procesowych. W szczególności może umożliwić zidentyfikowanie zarówno pozytywnych aspektów ich aktywności, jak i zagrożeń związanych z możliwością nadużywania prawa. Ponadto pozwoli na wyważenie racji pomiędzy potrzebą ochrony środowiska a zapewnieniem sprawności postępowań administracyjnych, co również stanowi ważny element rozważań nad rolą organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego. Należy również dodać, że ocena zasadności tak szerokiego wyłączenia organizacji ekologicznych z postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego wymaga uwzględnienia problemów związanych z nadużyciem prawa przez organizacje ekologiczne mających miejsce podczas postępowań administracyjnych.

Według A. Barczak nadużywanie prawa do sądu lub udziału w postępowaniu administracyjnym może polegać na „[d]ziałalności sprzecznej z przepisami prawa, np. ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”⁴² albo na działaniu niezgodnym ze statutem stowarzyszenia⁴³. Omawiając problem kontrowersji związanych z nadużywaniem prawa przez organizacje ekologiczne, można odnieść się do dorobku M. Górskiego. Jego zdaniem „[o]rganizacje ekologiczne niejednokrotnie składają odwołania od decyzji administracyjnych bez zwrócenia uwagi na to, że przysługują one organizacji ekologicznej w stosunku do rozstrzygnięć wydawanych w ramach postępowania wymagającego udziału społeczeństwa”⁴⁴, co może wydłużyć postępowanie odwoławcze i samo postępowanie w ogóle. Z kolei K. Frączak zauważa, że „[z]darzają się również przypadki nadużywania instrumentów prawnych we własnym, a nie społecznym interesie (m.in. problem tzw. ekoharaczy)”⁴⁵. Natomiast J. Sułkowski doszedł do wniosku, że organizacje społeczne, w tym ekologiczne, „[r]edukują czasem swoją rolę do podmiotu «hamującego» lub «blokującego» wydanie decyzji merytorycznej”⁴⁶. A.K. Modrzejewski podkreśla, że „[d]o nadużycia prawa dochodzi w sytuacjach, gdy strona podejmuje prawnie dozwolone działania dla celów innych niż przewidziane przez ustawodawcę”⁴⁷. Autor wśród nadużyć wymienia „[z]głaszanie udziału w postępowaniu dopiero na etapie wniesienia odwołania celem przedłużenia postępowania [...]. Niejasne formułowanie zarzutów,

⁴² A. Barczak, *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. 38.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Cyt. za: A. Barczak, A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach związanych z ochroną środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony obszarów Natura 2000*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, pod red. A. Barczak, A. Ogonowskiej, Szczecin 2016, s. 313–314.

⁴⁵ K. Frączak, *Quasi actio popularis organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony środowiska w sprawach dotyczących interesu ogółu*. Glosa do wyroku TS z dnia 12 maja 2011 r., C-115/09, LEX/el. 2013 (dostęp: 18 VIII 2025).

⁴⁶ J. Sułkowski, *Organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym: udział w postępowaniu czy jego paraliż? Glosa do wyroku NSA z 29.03.2022 r., II OSK 946/19*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 2, s. 173.

⁴⁷ A.K. 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. 222.

celowe zmienianie sygnatur spraw [...] pisanie w jednej sprawie wielu powielających się pism zawierających olbrzymią liczbę nieistotnych załączników⁴⁸. Zdaniem A.K. Modrzejewskiego „[w]szystkie te działania mogą być analizowane z punktu widzenia nadużycia prawa, zmierzają bowiem do przeciągania postępowania, nie zaś do skonkretyzowanej ochrony środowiska naturalnego⁴⁹. Co prawda Autor wspomina tutaj o stronach postępowania, jednak opisane przez niego praktyki można odnieść również do uczestników biorących udział w postępowaniu na prawach strony.

Z powyższego można wywnioskować, że nadużywanie prawa przez organizacje ekologiczne należy rozumieć jako działanie podejmowane w granicach formalnie dopuszczonych przez przepisy prawa, które jednak pozostaje sprzeczne z celem tych przepisów. Oznacza to, że choć organizacje te działają w ramach przyznanych im uprawnień procesowych, ich zachowanie nie zawsze odpowiada założonemu celowi ochrony środowiska. Nadużywanie prawa może przybierać różne formy, jednak celem takich działań zawsze jest przedłużenie postępowania i tym samym opóźnienie inwestycji. Konsekwencją takich działań jest nie tylko wydłużenie postępowań administracyjnych i odwoławczych, ale także obniżenie efektywności całego systemu ochrony środowiska.

A. Barczak, analizując problem nadużywania prawa przez organizacje ekologiczne, wskazuje, że w prawie polskim przewidziano środki prawne umożliwiające przeciwdziałanie takim nadużyciom, gdyż „[z]asięg działalności organizacji ekologicznych wyznaczają środki kontrolno-nadzorcze wynikające z przepisów ogólnych (ustawy Prawo o stowarzyszeniach, ustawy o fundacjach)⁵⁰. Autorka, powołując się na ustawę Prawo o stowarzyszeniach⁵¹, wykazuje, że „[w] razie stwierdzenia, że działalność stowarzyszenia jest niezgodna z prawem lub narusza postanowienia statutu organ nadzorujący [...] może wystąpić o ich usunięcie w określonym terminie, udzielić ostrzeżenia władzom stowarzyszenia lub wystąpić do sądu o zastosowanie środka wskazanego w art. 29 ustawy Prawo o stowarzyszeniach⁵². W tym miejscu warto wspomnieć, że organem nadzorującym działalność organizacji

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ A. Barczak, op. cit., s. 40.

⁵¹ Ustawa z dnia 7 IV 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2261).

⁵² A. Barczak, op. cit., s. 37.

ekologicznych jest starosta. Natomiast zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach „[s]ąd, na wniosek organu nadzorującego lub prokuratora, może: udzielić upomnienia władzom stowarzyszenia; uchylić niezgodną z prawem lub statutem uchwałę stowarzyszenia”. Zdaniem Autorki powyższe środki kontrolno-nadzorcze są należycie unormowane, a więc umożliwiają skuteczne przeciwdziałanie nadużyciom.

Szerokie uprawnienia organizacji ekologicznych stwarzają możliwość do nadużyć prawnych, jednak w polskim porządku prawnym przewidziano instrumenty prawne pozwalające na kontrolę tych nadużyć. Skuteczne zastosowanie tych narzędzi wymaga jednak wzmocnienia współpracy między organami właściwymi do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzji, o których mowa w art. 76 ust. 1 ustawy środowiskowej, a starostą w zakresie przekazywania informacji o nieprawnych działaniach organizacji ekologicznych. Rozszerzenie tej współpracy może przyjąć formę systematycznego monitorowania aktywności organizacji ekologicznych w toku postępowań administracyjnych oraz regularnego raportowania przypadków potencjalnego nadużycia prawa. Jednocześnie wzmocnienie wymiany informacji między organami administracji pozwoli na szybszą identyfikację działań niezgodnych z prawem lub celami statutowymi organizacji ekologicznych. A to w konsekwencji będzie mogło przyczynić się do ograniczenia opóźnień w postępowaniach administracyjnych, a także zwiększenia efektywności działań organów administracji publicznej oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie zadań z zakresu ochrony środowiska.

Podsumowanie

Wyłączenie organizacji ekologicznych z większości postępowań o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego może osłabiać społeczną kontrolę nad ochroną środowiska wodnego. Zwłaszcza należy tu zwrócić uwagę na działalność o charakterze typowo lokalnym, lecz o kumulatywnie istotnym wpływie na ekosystemy wodne. Brak udziału organizacji ekologicznych w takich postępowaniach może prowadzić do niedostatecznego monitorowania potencjalnych zagrożeń dla środowiska wodnego, co w konsekwencji może zwiększać ryzyko jego degradacji.

Jak istotna może być kontrola lokalnych przedsięwzięć, wyraźnie uwidoczniła katastrofa ekologiczna na Odrze z roku 2022. Z rapor-

tu Najwyższej Izby Kontroli wynika, że organy odpowiedzialne za udzielenie pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód powierzchniowych podczas postępowania nie dokonywały oceny skumulowanego wpływu zrzutu ścieków na ekosystem Odry⁵³. Organizacje ekologiczne, z uwagi na ograniczenia wynikające z przepisów pr.w. oraz ustawy środowiskowej, nie miały możliwości uczestniczenia w zdecydowanej większości tych postępowań. W tym miejscu można zwrócić uwagę, że gdyby organizacje ekologiczne miały szerszy dostęp do postępowań administracyjnych w sprawach wydania pozwolenia wodnoprawnego na usługę wodną polegającą na wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, obejmującą także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych⁵⁴, to mogłyby skuteczniej sygnalizować potencjalne zagrożenia i odpowiednio interweniować na wczesnym etapie procesu decyzyjnego.

Organizacje ekologiczne nie zawsze kierują się swoimi celami statutowymi; zdarza się, że celowo blokują postępowania, dążąc do uzyskania korzyści niezwiązanych z interesem publicznym i ochroną środowiska. Jednak w prawie polskim przewidziano instrumenty prawne pozwalające na kontrolę tych nadużyć. Ponadto nie istnieje skuteczniejsza forma nadzoru nad działaniami administracji publicznej oraz podmiotów prywatnych niż kontrola społeczna, która stanowi istotny fundament demokratycznego państwa prawa.

Dlatego też należy rozszerzyć zakres postępowań w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego, w których dopuszcza się uczestnictwo organizacji ekologicznych na prawach strony, na zasadach analogicznych do tych wynikających z art. 86g ustawy środowiskowej. Wspomniany zakres powinien zostać rozszerzony o przypadki dotyczące działalności niepoprzedzonych wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W szczególności należy mieć tu na uwadze usługę wodną polegającą na wprowadzaniu ścieków, ponieważ może ona charakteryzować się istotnym wpływem na stan środowiska wodnego. Powyższe wymagałoby zmiany uregulowań zawartych w art. 402 ustawy Prawo wodne.

Jednocześnie należy rozważyć wprowadzenie mechanizmów zapobiegających nadużywaniu prawa przez organizacje ekologiczne. W tym celu należałoby wzmocnić współpracę organów odpowiedzialnych za

⁵³ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze*, Warszawa 2023, s. 40.

⁵⁴ Art. 35 ust. 3 pkt 5 pr.w.

udzielenie pozwolenia wodnoprawnego ze starostą w zakresie kontroli nadużyć prawnych organizacji ekologicznych. W rezultacie możliwe będzie zachowanie równowagi między potrzebą skutecznej ochrony środowiska a sprawnym przebiegiem postępowań administracyjnych, przy jednoczesnym wzmocnieniu demokratycznej kontroli społecznej nad działaniami administracji publicznej i podmiotów prywatnych.

BIBLIOGRAFIA

- 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., Kaźmierska-Patrzyzna A., *Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach związanych z ochroną środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony obszarów Natura 2000*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, pod red. A. Barczak, A. Ogonowskiej, Szczecin 2016, s. 303–318.
- Biskup-Grabowska K., *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022, nr 2, s. 59–80.
- Bursztynowicz M., *Udział organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, nr 4(1), s. 303–318.
- Dragan D., *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2019”, nr 2, s. 36–50.
- Federczyk W., *Organizacja ekologiczna jako uczestnik postępowania administracyjnego w zakresie ochrony środowiska*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 8(3–4), s. 71–81.
- Frączak K., *Quasi actio popularis organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony środowiska w sprawach dotyczących interesu ogółu. Glosa do wyroku TS z dnia 12 maja 2011 r., C-115/09, LEX/el. 2013 (dostęp: 18 VIII 2025)*.
- Gruszecki K., *Art. 44, w: Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 4, LEX/el. 2023 (dostęp: 18 VIII 2025).
- Kosicki A., *Art. 28, w: Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024 (dostęp: 4 X 2025).
- Maćkowiak K., Piątek W., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2023 r. (sygn. akt III OSK 1909/21)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 2, s. 142–152.
- Modrzejewski A.K., *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.

- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze*, Warszawa 2023.
- Radziwon-Kamińska I., *Organizacja ekologiczna jako podmiot w postępowaniu administracyjnym. Wybrane zagadnienia*, „*Studenckie Zeszyty Naukowe*” 2019, nr 22(40), s. 127–135.
- Rakoczy B., *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2018.
- Rokicka-Murszewska K., *Kilka uwag na temat zaskarżania planów miejscowych przez organizacje ekologiczne*, „*Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*” 2024, nr 3, s. 67–77.
- Sułkowski J., *Organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym: udział w postępowaniu czy jego paraliż? Głosa do wyroku NSA z 29.03.2022 r., II OSK 946/19*, „*Państwo i Prawo*” 2024, nr 2, s. 165–174.
- Wesołowski G., *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu dotyczącym wzruszenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, „*Studia Administracyjne*” 2023, nr 2(18), s. 45–62.