

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(6)2023 • DOI: 10.17951/ppa.2023.6.89-100

UNIwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

MICHAŁ KIEDRZYNEK

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9214-2820>
michal.kiedrzynek@gmail.com

Wybrane aspekty indywidualnego udziału społeczeństwa w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa

*Selected Aspects of Individual Public Participation in
Proceedings Requiring Public Participation*

Wprowadzenie

Polski porządek prawny poświęca wiele uwagi dwóm istotnym zagadnieniom. Pierwszym z nich jest gospodarka. Stanowi ona podstawę funkcjonowania wszystkich przejawów życia społecznego. Wolność gospodarcza podlega jednak wielu ograniczeniom, które wynikają z różnych powodów. Mogą one wynikać z potrzeby urzeczywistnienia zasad ustrojowych państwa (np. zasada sprawiedliwości społecznej) czy chęci ochrony przez ustawodawcę określonych wartości (np. bezpieczeństwo publiczne). Drugim z zagadnień jest ochrona środowiska. Jest ono jedną z najsilniej chronionych wartości w obecnym porządku prawnym, a prawodawca z biegiem lat poświęca mu coraz więcej uwagi. Ochrony środowiska dotyczy wiele aktów prawnych, począwszy od Konstytucji RP, przez akty prawa międzynarodowe-

go i unijnego, aż po ustawy i rozporządzenia. Oprócz tych dwóch zagadnień coraz donioślejszą rolę pełni także partycypacja społeczeństwa w szeroko rozumianym sprawowaniu władzy, będąca przejawem jej decentralizacji.

Miejscem, w którym trzy powyższe zagadnienia się spotykają, jest udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Został on uregulowany w przepisach 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 środowisko¹. Przepisy tej ustawy stanowią rozwinięcie unormowań zawartych w konwencji z Aarhus² oraz w dyrektywie 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r.³. Regulacje zawarte w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie tworzą podstawę do udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, w tym także do udziału w podejmowaniu decyzji przez organy administracji publicznej. Dotyczy to również tych decyzji administracyjnych czy opracowywania dokumentów, które w sposób pośredni lub bezpośredni odnoszą się do funkcjonowania podmiotów gospodarki. W przypadku wielu postępowań udział społeczeństwa w ochronie środowiska jest warunkiem jego zgodności z prawem⁴. Przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie odnoszą się do udziału społeczeństwa w ochronie środowiska przejawiającego się jako aktywność pojedynczych jednostek (indywidualna) oraz jednostek zrzeszonych w grupach w ramach organizacji ekologicznych (zbiorowa). Jednak nie wszystkie rozwiązania prawne przewidziane w tej ustawie są klarownie sformułowane.

Celem niniejszego opracowania jest analiza najważniejszych przepisów regulujących udział społeczeństwa w ochronie środowiska w indywidualnych formach (obywateli niezrzeszonych w organizacjach ekologicznych). Wybór tych form podyktowany jest z jednej strony ich potencjalną dostępnością dla szerokiego kręgu adresatów, którzy mogą z niej skorzystać, z drugiej zaś istotną rolę ogólnego postępowania administracyjnego, którą należy omówić. Należy postawić tezę,

¹ T.j. Dz.U. 2022, poz. 1029, ze zm., dalej: u.i.s.o.

² Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003, nr 78, poz. 706).

³ Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 156/17, 25.06.2003).

⁴ „O prawidłowym przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko nie można mówić, gdy organ poddał ocenie sporządzany raport o oddziaływaniu na środowisko oraz dokonał konsultacji z innymi organami. Niezbędnym warunkiem jego poprawności jest także przeprowadzenie całej procedury postępowania z udziałem społeczeństwa” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 czerwca 2011 r., II SA/Lu 160/11, LEX nr 993399).

że wniosek na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie jest swoistą formą udziału obywateli w postępowaniu i nie można go utożsamiać z wnioskami na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego. Można także postawić tezę, że rozprawa administracyjna na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie pozwala na wzięcie udziału szerszemu gronu podmiotów niż na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Dla osiągnięcia wyników rozważań zastosowano metodę prawną-dogmatyczną. Celem przeprowadzonej analizy jest sformułowanie zarówno praktycznych wniosków, które odnoszą się do stosowania ustawy, jak i wniosków skierowanych do prawodawcy w zakresie zmian lub konserwacji wybranych przepisów. Analizie poddano też dotychczasową literaturę w tym obszarze oraz orzecznictwo sądowe.

Istota uwag i wniosków

Udział społeczeństwa w ochronie środowiska przejawia się przede wszystkim w możliwości składania przewidzianych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie uwag i wniosków. Zgodnie z art. 29 u.i.s.o. każdy ma prawo do składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Formułując ten przepis, ustawodawca nie wyjaśnił jednak, co oznaczają uwagi i wnioski. Stan niepewności znaczeniowej niesie za sobą ryzyko wystąpienia potencjalnych sporów na etapie stosowania prawa, co nie jest pożądaną sytuacją. Wobec tego należy przyjrzeć się tym dwóm terminom.

Z językowego punktu widzenia „uwaga” oznacza spostrzeżenie, obserwację lub wypowiedź na jakiś temat⁵. Nie jest wymagane, by była to zawsze uwaga krytyczna i w sposób negatywny odnosiła się do adresata. Natomiast „wniosek” to rodzaj wyraźnego objawu woli, by adresat wypowiedzi zachował się w określony sposób⁶. Oba terminy mogą, w zależności od kontekstu występowania, oznaczać także coś innego (np. uwaga jako ostrzeżenie przed niebezpieczeństwem czy wniosek jako efekt rozumowania). Co istotne, oba stanowią sposób oznajmienia woli organowi prowadzącemu postępowanie⁷. Ustalenia te jednak nie wydają się

⁵ Hasło: *Uwaga*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/uwaga.html> (dostęp: 6.03.2024).

⁶ Hasło: *Wniosek*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/7268/wniosek/4213294/o-mieszkanie> (dostęp: 6.03.2024).

⁷ „Zarówno »uwagi«, jak i »wnioski« stanowią instrument prawny, za pomocą którego zainteresowane jednostki bądź grupy społeczne mogą aktywizować organy administracji do określonego rodzaju działania” (D. Kościuk, *Komentarz do art. 29, [w:] Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, Legalis 2020).

wystarczające dla uchwycenia istoty uwag i wniosków uregulowanych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

W literaturze prawa administracyjnego wskazuje się, że celem udziału społeczeństwa w ochronie środowiska jest możliwość przeprowadzenia dyskusji nad możliwymi skutkami planowanej inwestycji⁸. Jest to zatem szczególny rodzaj konsultacji społecznych, będących formą dialogu pomiędzy władzami publicznymi a społeczeństwem⁹. Ich przeprowadzenie ma charakter obligatoryjny, gdyż jest to niezbędny element postępowania. Jednocześnie należy wskazać, że w udziale społeczeństwa w ochronie środowiska nie chodzi o uzyskanie jego aprobaty dla planowanej inwestycji, lecz o próbę zrównoważenia dwóch przeciwstawnych interesów, co zostało zasygnalizowane w orzecznictwie sądowym¹⁰. Złożone uwagi i wnioski nie są wiążące dla organu wydającego decyzję administracyjną i nie rodzą dodatkowych obowiązków dowodowych¹¹. Należy również odnotować, że uwagi i wnioski mogą obejmować różne aspekty toczącego się postępo-

⁸ „Istotą partycypacji społecznej w tej procedurze jest przede wszystkim możliwość przeprowadzenia dyskusji nad prognozą oddziaływania na środowisko, jej zawartością i metodologią sporządzania oraz powiązania wniosków z niej wynikających z rozwiązaniami ostatecznie przyjętymi w dokumencie planistycznym” (A. Fogel, *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5, s. 53).

⁹ „Pomijając samorządowe konsultacje społeczne będące przedmiotem niniejszego opracowania, podstawę prawną przeprowadzania innych procesów konsultacyjnych można odnaleźć w szczególności w: (...) ustawie 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. Zgodnie z treścią art. 5 omawianej ustawy każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych w ustawie, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa; szczególowa procedura składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa została uregulowana w art. 33 i 34 oraz art. 39 i 40 ustawy” (R. Marchaj, *Podstawowe typologie konsultacji społecznych*, [w:] *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 60–61).

¹⁰ „Przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa oraz o ocenach oddziaływania na środowisko nakazują jedynie zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu i umożliwienie zgłoszenia uwag i wniosków, natomiast nie nakładają obowiązku uzyskania społecznej akceptacji dla przedsięwzięcia” (wyrok NSA z dnia 24 marca 2021 r., III OSK 50/21, Legalis).

¹¹ „Sprzeciw społeczności lokalnej nie stanowi w żadnym przypadku normatywnej podstawy do odmowy wydania decyzji środowiskowej. Organ wydający decyzję środowiskową ma oczywiście obowiązek zapewnić udział społeczności lokalnej w tym postępowaniu administracyjnym, która może składać uwagi i wnioski, a w jaki sposób zostały one wzięte pod uwagę, właściwy organ musi wyjaśnić w uzasadnieniu decyzji środowiskowej. (...) Stanowisko społeczeństwa organ ocenia na podstawie zgłoszonych uwag i wniosków oraz ustalen raportu o oddziaływaniu tego przedsięwzięcia na środowisko i ewentualnie proponuje inwestorowi inny wariant realizacji tego przedsięwzięcia. Dlatego też w tym celu nie przeprowadza się tego rodzaju dodatkowego dowodu na okoliczność, czy stanowisko tej społeczności jest uzasadnione okolicznościami obiektywnymi” (wyrok NSA z dnia 20 lipca 2016 r., II OSK 608/15, Legalis).

wania, zarówno merytoryczne, jak i proceduralne¹². Ustawodawca nie określił szczegółowo, jakich aspektów mają dotyczyć uwagi i wnioski, co oznacza, że mogą dotyczyć wszystkich aspektów związanych z określoną sprawą. Należy dodać, że powinny być one składane w sposób sformalizowany. Zgodnie z art. 34 u.i.s.o. uwagi i wnioski mogą być wnoszone: 1) w formie pisemnej; 2) ustnie do protokołu; 3) za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Co do formy pisemnej prawodawca nie wskazał szczegółowych wymogów dotyczących takiego pisma. Można więc przyjąć, że wystarczy wskazanie osoby, od której uwaga lub wniosek pochodzi, oznaczenie sprawy, której uwaga lub wniosek dotyczy, oraz osnowa pisma, co zbieżne jest z wymogami podania¹³. W przypadku zgłaszanych ustnie do protokołu uwag lub wniosku należy stosować reguły przewidziane w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ w odniesieniu do czynności protokolowanych¹⁵. W odniesieniu do składania uwag i wniosków drogą elektroniczną należy odnotować godną pochwały możliwość złożenia ich bez konieczności uzyskiwania uprzednio dostępu do kwalifikowanego podpisu elektronicznego, co znacznie ułatwia zainteresowanym zgłoszenie uwagi lub wniosku. Z takiego sformułowania przesłanki przez ustawodawcę wynika, że wystarczy zwykła wiadomość wysłana pocztą elektroniczną. Sformalizowane złożenie uwagi lub wniosku jest wymogiem, który pozwala na realizację przepisu art. 37 u.i.s.o., który nakłada obowiązek uwag i wniosków oraz odniesienia się do nich w uzasadnieniu decyzji¹⁶. Na koniec należy nadmienić, że do uwag i wniosków nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące skarg i wniosków, o czym

¹² „Uwagi i wnioski mogą dotyczyć zarówno kwestii proceduralnych, jak i materialnych. Ich zakres nie został w żaden sposób ograniczony, jest nim więc problematyka danej sprawy administracyjnej. Mogą więc także, w szczególności wnioski, dotyczyć przeprowadzenia dowodów” (Z. Bukowski, B. Sygit, *Udział społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych w sprawach ochrony środowiska*, „Causus” 2010, nr 3, s. 28).

¹³ R. Stankiewicz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 611 i n.

¹⁴ T.j. Dz.U. 2021, poz. 735, ze zm., dalej: k.p.a.

¹⁵ Art. 68 § 1 k.p.a.: Protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby.

¹⁶ Art. 37 u.i.s.o.: Organ prowadzący postępowanie: 1) rozpatruje uwagi i wnioski; 2) w uzasadnieniu decyzji, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, podaje informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

stanowi art. 32 u.i.s.o.¹⁷. Bez wątplenia w przypadku uwagi i wniosku nie mamy do czynienia z wnioskiem w rozumieniu art. 61 k.p.a., gdyż w przypadku ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie wnioski składa się w trakcie już toczącego się postępowania, natomiast w art. 61 k.p.a. w formie wniosku wszczyna się postępowanie (o ile przepis przewiduje jego wszczęcie na wnioski). Z powyższego wynika, że wniosek w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie jest wnioskiem swoistym dla tej ustawy i nie należy go utożsamiać z wnioskami występującymi w przepisach postępowania administracyjnego.

Z powyższych rozważań można wysnuć następujące wnioski. Po pierwsze, zarówno uwaga, jak i wniosek stanowią sformalizowany sposób zakomunikowania stanowiska jednostki lub jednostek co do przebiegu postępowania lub sposobu załatwienia określonej sprawy. Po drugie, uwaga jest rodzajem zakomunikowania spostrzeżenia lub pomysłu. Z uwagi nie musi wynikać żądanie strony do określonego zachowania się organu. Po trzecie, wniosek jest objawem woli jednostki co do podjęcia przez organ określonego zachowania w określonej sprawie lub o powstrzymanie się od realizacji założonego wcześniej planu. W ramach wniosku jednostka domaga się więc działania organu lub zaniechania. Jeżeli ustawodawca przyjął rozróżnienie pomiędzy uwagą a wnioskiem, nie precyzując jednocześnie, co one oznaczają, to można przyjąć, że chciał w ten sposób rozróżnić dwa rodzaje działań. Zaproponowany podział na pasywne oznajmienie i aktywne żądanie powinien być w tej sytuacji odpowiedni. Po czwarte, poza truizmem, że zarówno uwaga, jak i wniosek powinny odnosić się do meritum sprawy, zagadnienia, które mogą być poruszane w uwadze lub wniosku, należy interpretować szeroko i mogą one obejmować kwestie zarówno materialne, jak i procesowe. Po piąte, stwierdzenie faktu umożliwienia wzięcia udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz złożone uwagi i wnioski wraz z odniesieniem się do nich są integralną częścią uzasadnienia decyzji.

¹⁷ Art. 32 u.i.s.o.: Do uwag i wniosków zgłaszanych w ramach postępowania wymagającego udziału społeczeństwa nie stosuje się przepisów działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego.

Rozprawa administracyjna

W literaturze prawa administracyjnego wskazuje się, że rozprawa to zabieg organizacyjny służący koncentracji postępowania dowodowego¹⁸. Ustawodawca, chcąc zapewnić udział społeczeństwa w ochronie środowiska, przewidział możliwość przeprowadzenia rozprawy z udziałem społeczeństwa. Rozwiązanie to znane jest także w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, ale to w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie zawarte zostały przepisy szczególne, które istotnie modyfikują kodeksowe założenia¹⁹.

Zgodnie z art. 36 u.i.s.o. organ właściwy do wydania decyzji może przeprowadzić rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa. Przepis art. 91 § 3 k.p.a. stosuje się odpowiednio. Z art. 36 u.i.s.o. wynika, że rozprawa w myśl przepisów tej ustawy jest zawsze fakultatywna, w przeciwieństwie do rozprawy w myśl przepisu art. 91 § 3 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej przeprowadza, z urzędu lub na wniosek strony, w toku postępowania rozprawę w każdym w przypadku, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania. Ocena zasadności przeprowadzenia rozprawy jest uprawnieniem organu, który każdorazowo określa, czy zachodzi potrzeba jej przeprowadzenia²⁰. Ideą przeprowadzenia rozprawy administracyjnej jest osiągnięcie jednego z celów określonych w art. 89 k.p.a., czyli przyspieszenia lub uproszczenia postępowania, spełnienia wymogu przewidzianego w przepisie szczególnym, uzgodnienia spornych interesów stron lub gdy zajdzie potrzeba wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków, biegłych lub przeprowadzenia oględzin²¹. Natomiast ideą przeprowadzenia rozprawy na gruncie ustawy

¹⁸ „Podkreślić zatem można, że rozprawa administracyjna jest nazwaną i zinstytucjonalizowaną formą postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Stanowi podjęty przez organ administracji publicznej zabieg (środek) organizacyjny, zmierzający zasadniczo do osiągnięcia koncentracji postępowania wyjaśniającego w określonym miejscu i czasie, rzadziej ukierunkowany na realizację innego celu wyznaczonego przesłankami rozprawy administracyjnej” (G. Łaszczycza, *Pojęcie rozprawy administracyjnej*, [w:] *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków–Warszawa 2008, s. 24).

¹⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 482 i n.

²⁰ „Przepis art. 36 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przewiduje, że organ właściwy do wydania decyzji może przeprowadzić rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa. Przepis ten nie nakłada obowiązku przeprowadzenia takiej rozprawy, a jedynie daje taką możliwość. To do organu administracji należy rozważenie takiej możliwości, przy uwzględnieniu stanu faktycznego sprawy” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 listopada 2017 r., IV SA/Po 786/17, LEX nr 2442310).

²¹ M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 106 i n.

o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie jest przeprowadzenie postępowania dowodowego jawnego dla każdego zainteresowanego. Nie jest w tym przypadku celem wykazywanie interesu prawnego lub faktycznego, co podniesione zostało w orzecznictwie sądowym²². Otwarcie dla społeczeństwa jest więc głównym założeniem rozprawy, co słusznie zostało zauważone w literaturze²³. Jak widać z powyższego, rozprawa w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego spełnia inne cele niż na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

Drugą istotną kwestią jest określenie uczestników takiej rozprawy. Jest to cecha odróżniająca rozprawę przewidzianą w Kodeksie postępowania administracyjnego od tej przewidzianej w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie. W przypadku rozprawy przeprowadzanej w oparciu o Kodeks postępowania administracyjnego prawo do udziału w niej mają strony, świadkowie, biegli oraz inne osoby, których udział w rozprawie jest uzasadniony okolicznościami sprawy. W odniesieniu do rozprawy przeprowadzanej u oparciu o przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie ustawodawca przewidział możliwość wzięcia w niej udziału także innym osobom, używając określenia „otwarta dla społeczeństwa”. Otwartość przebiegu rozprawy oznacza, że organ administracji publicznej powinien zapewnić możliwie szerokiemu kręgowi zainteresowanych osób możliwość obserwacji przebiegu rozprawy oraz dopuścić w jej trakcie do składania uwag i wniosków. Jedyne ograniczenia w tym zakresie mogą dotyczyć technicznych i organizacyjnych możliwości samego organu. Nietrudno sobie wyobrazić sytuację, w której udział w rozprawie chciałoby wziąć np. kilka tysięcy osób. Przeprowadzając rozprawę otwartą dla społeczeństwa, organ powinien określić również jednolite i obiektywne zasady udziału w niej osób zainteresowanych. Z przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie nie wynika zakaz przeprowadzania transmisji z takiej rozprawy. Można więc potraktować

²² „Do rozprawy administracyjnej, o której stanowi art. 36 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio, ponieważ w tego rodzaju rozprawie administracyjnej otwartej dla społeczeństwa może uczestniczyć każdy zainteresowany podmiot, który nie musi mieć nie tylko interesu prawnego, lecz nawet faktycznego” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2013 r., IV SA/Po 505/12, LEX nr 1274842).

²³ „Można nawet powiedzieć, że ta rozprawa jest przeprowadzana przede wszystkim dla społeczeństwa, a nie dla stron. Przeprowadzenie rozprawy jest istotne, gdyż jest to jedyny sposób na bezpośrednie uczestnictwo społeczeństwa w czynności procesowej podejmowanej przez organ. Jest to też jedyny sposób na bezpośredni kontakt z organem i możliwość bezpośredniego przekonywania go do swoich racji” (B. Rakoczy, *Komentarz do art. 36, [w:] Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010).

jako zalecenie przygotowanie transmisji z niej w sytuacji, gdy zainteresowanie społeczne rozprawą jest istotne.

Trzecią kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest wezwanie na rozprawę. Prawodawca w art. 36 u.i.s.o. wprost odwołał się do art. 91 § 3 k.p.a., który reguluje sposób wezwania na rozprawę²⁴. Tworząc ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, słusznie założono, że potencjalny krąg zainteresowanych rozprawą może być szeroki i trudny do precyzyjnego ustalenia²⁵. Wobec tego w sytuacji, gdy organ zdecyduje się przeprowadzić rozprawę, powinien obowiązkowo stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące obwieszczeń, nie zapominając o żadnym z ich elementów²⁶. W pozostałych aspektach rozprawa administracyjna przebiega według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zapewnienie szerokiemu gronu podmiotów możliwości udziału w postępowaniu jest jednocześnie wadą przyjętych przepisów. Nietrudno sobie wyobrazić sytuację, w której grupa osób celowo bierze udział w rozprawie wyłącznie w celu sparaliżowania jej przebiegu i wymuszenia określonego działania lub zaniechania na organach administracji publicznej czy inwestorze. Właściwym rozwiązaniem byłoby precyzyjne określenie kręgu podmiotów uprawnionych do wzięcia udziału w rozprawie lub choćby odwołanie się do przepisów ogólnych postępowania administracyjnego.

²⁴ Art. 91 § 3 k.p.a.: Jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych stron, uczestniczących w postępowaniu, mogą być jeszcze w sprawie inne strony, nieznanne organowi administracji publicznej, należy ponadto o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy ogłosić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie zawiadomienia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej.

²⁵ „W sprawach z zakresu ochrony środowiska, w których musi być zagwarantowany udział społeczeństwa, organ administracji decydujący się na przeprowadzenie rozprawy powinien przyjąć, że takie prawdopodobieństwo występuje, gdyż ustalenie kręgu podmiotów będących stronami postępowania jest mocno utrudnione (poza tymi sytuacjami, gdy sam ustawodawca precyzyjnie określa, jakim podmiotom przysługują przymioty strony w danej kategorii spraw)” (K. Gruszecki, *Komentarz do art. 36, [w:] Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2020).

²⁶ „Po trzeciej, terminem rozprawy jest data i godzina rozpoczęcia tej czynności. Oznacza to, że w wezwaniu, jak również obwieszczeniu, powinny się znaleźć informacje o dniu, miesiącu, roku oraz godzinie, w której rozprawa się odbędzie. Brak wskazania choćby jednego z tych elementów (np. godziny) czyni wezwanie (oraz zawiadomienie w formie obwieszczenia) nieskutecznym” (D. Kościuk, *op. cit.*).

Zakończenie

Ustawodawca, regulując udział społeczeństwa w ochronie środowiska, zapewnił zarówno możliwość aktywnego udziału społeczeństwa, jak i gwarancję odniesienia się organu administracji publicznej do tej aktywności. Przejawia się ona w obowiązku rozpatrywania uwag i wniosków oraz – w zależności od rodzaju postępowania – podania w uzasadnieniu decyzji administracyjnej informacji o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska i o stanowisku organu wobec wniesionych uwag i wniosków (art. 37 i 42 u.i.s.o.). Udział może przybierać formę zarówno zorganizowaną, jak i indywidualną. Prawodawca bez wątplenia stworzył warunki do wypełniania swoich obowiązków konstytucyjnych w zakresie ochrony środowiska, dając możliwość indywidualnego składania uwag i wniosków czy udziału w rozprawie. W przypadku wolności prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawa do życia w czystym środowisku niejednokrotnie dochodziło, dochodzi i dochodzić będzie do konfliktów pomiędzy przedsiębiorcami a społeczeństwem. Udział społeczeństwa w ochronie środowiska na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie nie stanowi jednak naruszenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż w formie indywidualnej ma on przede wszystkim charakter informacyjny i doradczy. W pewnych aspektach na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie ustawodawca nie zawsze precyzyjnie się wyraża, np. ma to miejsce w określeniu, czym są uwagi i wnioski. Podobnie nie można pozytywnie ocenić zbyt szerokiego dostępu do rozprawy administracyjnej, gdyż jest to praktycznie nieograniczona grupa osób. Nie jest wykluczona sytuacja, że nawet osoby niemieszkające w Polsce i niemające polskiego obywatelstwa będą mogły wziąć udział w rozprawie czy złożyć uwagę lub wniosek. Całokształt rozwiązań prawnych należy jednak ocenić pozytywnie. Prawodawca przewidział szerokie uprawnienia dla osób indywidualnie składających uwagi i wnioski czy chcących wziąć udział w rozprawie administracyjnej. Możliwości wzięcia udziału w postępowaniu są szersze niż zasady ogólne przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Indywidualny udział w postępowaniu jest także wyjątkowo mało sformalizowany, co czyni go jeszcze łatwiejszym w stosowaniu. Ewentualne postulaty zmian, które zostały wskazane na łamach niniejszego opracowania, nie stanowią istotnych i trudnych do usunięcia wad regulacji.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Bukowski Z., Sygit B., *Udział społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych w sprawach ochrony środowiska*, „Casus” 2010, nr 3.
- Fogel A., *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5.
- Gruszecki K., *Komentarz do art. 36*, [w:] *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2020.
- Kościuk D., *Komentarz do art. 29*, [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, Legalis 2020.
- Łaszczycza G., *Pojęcie rozprawy administracyjnej*, [w:] *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków–Warszawa 2008.
- Marchaj R., *Podstawowe typologie konsultacji społecznych*, [w:] *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.
- Rakoczy B., *Komentarz do art. 36*, [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Stankiewicz R., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017.

Abstrakt: Polski prawodawca poświęca wiele uwagi zarówno prawnym aspektom prowadzenia działalności gospodarczej, jak i ochronie środowiska. Wielokrotnie dochodziło na tym tle do sporów pomiędzy przedsiębiorcami a społecznością. Dla zagwarantowania możliwości udziału społeczeństwa w ochronie środowiska ustawodawca uchwalił ustawę 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. Przewiduje ona dwie możliwości udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Powszechnie znaną formą jest udział zrzeszeń obywateli w formie organizacji ekologicznych. Z punktu widzenia obywatela istotniejszy jest udział indywidualny, dzięki któremu każdy ma możliwość wzięcia udziału w postępowaniu administracyjnym lub w opracowywaniu dokumentu. Jednak nie wszystkie przepisy zostały klarownie sformułowane, co może rodzić problemy w stosowaniu ustawy.

Słowa kluczowe: organizacje ekologiczne; postępowanie administracyjne; działalność gospodarcza; ochrona środowiska

Abstract: The Polish legislator pays a lot of attention to both the legal aspects of running a business and environmental protection. Against this background, there have been numerous disputes between entrepreneurs and the community. In order to ensure the possibility of public participation in environmental protection, the legislator adopted the Act of 3 October 2008 on the provision of information about the environment and its protection, public participation in environmental protection and environmental

impact assessments. It provides for two possibilities for public participation in environmental protection. A well-known form is the participation of citizens' associations in the form of environmental organizations. From the citizen's point of view, individual participation is more important, because everyone has the opportunity to take part in administrative proceedings or in the preparation of a document. However, not all provisions have been clearly formulated, which may cause problems in the application of the act.

Keywords: environmental organizations; administrative proceedings; business; environmental protection