

Karolina Rokicka-Murszewska¹

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ORCID ID: 0000-0001-5402-4137

KILKA UWAG NA TEMAT ZASKARŻANIA PLANÓW MIEJSCOWYCH PRZEZ ORGANIZACJE EKOLOGICZNE

ABSTRACT

Commentary on appealing local plans by environmental organizations

Environmental organizations are increasingly active in monitoring the activities of public authorities. Regarding planning procedures, they have numerous rights – they can express their opinions, submit applications to the local plan or participate in public consultations. However, they are not entitled to file a complaint to the provincial administrative court against the local spatial development plan, as they do not have a legal standing. This is because they would have to demonstrate a “legal interest” in challenging a resolution of the municipal council concerning the plan. Current legal regulations do not always sufficiently protect the public interest, which suggests the need for further reforms in the procedural rights of environmental organizations so they can fulfil their role more effectively.

Keywords: local plan, environmental organization, resolution of the municipal council, administrative court complaint, standing to complain

Słowa kluczowe: plan miejscowy, organizacja ekologiczna, uchwała rady gminy, skarga do sądu administracyjnego, legitymacja skargowa

¹ Radczyni prawna (OIRP w Toruniu), doktorka nauk prawnych, adiunktka w Katedrze Prawa Administracyjnego WPiA UMK, autorka publikacji z zakresu prawa i procedury administracyjnej. Adres e-mail do kontaktu: krm@umk.pl.

1. Wprowadzenie

W obliczu globalnych wyzwań ekologicznych, takich jak zmiana klimatu, utrata bioróżnorodności i zanieczyszczenie, ewoluuje świadomość społeczna dotycząca ochrony środowiska. Jako społeczeństwo chcemy mieć wpływ na kształtowanie spraw związanych z tą problematyką. Słuszną jest przy tym idea, aby organizacje społeczne jako formy zinstytucjonalizowane mogące sprawniej i szybciej zapewnić ochronę interesu społecznego, niż mogłaby uczynić to w jakikolwiek inny sposób jednostka czy nawet grupa jednostek, otrzymywały więcej niż one uprawnień. Jako podmioty działające na rzecz ochrony środowiska organizacje te odgrywają rolę strażników ekologicznych, monitorując działania władzy publicznej oraz zapewniając, że kwestie środowiskowe są uwzględniane w planowaniu i realizacji projektów.

Jednakże niekiedy w istotnych sprawach wymagających udziału społeczeństwa, jak np. zaskarżenie uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego², nie mają one wyraźnie przyznanych odpowiednich instrumentów prawnych. Na tle powyższego istotne staje się pytanie, czy ich uprawnienia w postępowaniu w sprawie uchwalenia planu miejscowego są wystarczające i zaspokajają potrzeby związane z udziałem społeczeństwa, a w konsekwencji czy zapewniają należytą i odpowiednią ochronę interesu społecznego.

2. Podstawy prawne udziału społeczeństwa w ochronie środowiska

Prawo do udziału społeczeństwa w danym postępowaniu, a w ślad za nim prawo do skarżenia aktów z zakresu ochrony środowiska, wywodzone jest z konwencji z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska³. Szczególnie istotny – dla przedmiotowej problematyki – jest art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, zapewniający dostęp zainteresowanej społeczności, w tym organizacji ekologicznych, do procedury sądowej. Dzięki temu społeczeństwo uzyskuje możliwość kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami art. 6 konwencji z Aarhus, tj. w odniesieniu do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁴.

W polskim porządku prawnym problematyka udziału społeczeństwa w ochronie środowiska została natomiast uregulowana w dziale III ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie

² Dalej: plan miejscowy.

³ Konwencja z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. z 2003 r. nr 78, poz. 706), dalej: konwencja z Aarhus.

⁴ J. Szuma, *Prawo do zaskarżania planów miejscowych przez organizacje ekologiczne*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 182.

środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵. Zgodnie z przepisami u.u.i.ś. partycypacja społeczna w ochronie środowiska obejmuje dwie formy⁶. Pierwszą z nich jest, zgodnie z art. 29 u.u.i.ś., zapewnienie każdemu prawa składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Udział społeczeństwa jest gwarantowany zarówno w indywidualnych sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, jak i w procesie opracowywania projektów dokumentów⁷. Drugą formą partycypacji jest możliwość uczestniczenia w tego typu postępowaniu, na prawach strony, organizacji ekologicznych.

3. Pojęcie organizacji ekologicznych i ich uprawnienia wynikające z art. 44 u.u.i.ś.

Analizę zagadnienia uprawnień organizacji ekologicznych bez wątplenia należy rozpocząć od ustalenia treści samego pojęcia „organizacja ekologiczna”. Termin ten został zdefiniowany w art. 3 ust. 1 pkt 10 u.u.i.ś., zgodnie z którym jest to organizacja społeczna, pozarządowa⁸, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Jak słusznie wskazuje Krzysztof Gruszecki, nie jest to definicja *sensu stricto*, lecz jedynie wyodrębnienie „organizacji ekologicznej” z szerszego pojęcia „organizacje społeczne” na podstawie kryterium przedmiotu jej działalności⁹. Podejmując próbę określenia pojęcia „organizacja ekologiczna”, nie sposób więc odciąć się od pojęcia organizacji społecznych.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 5 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ za organizacje społeczne uważa się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Choć mają one – co do zasady – charakter korporacyjny¹¹, Naczelny Sąd Administracyjny do organizacji

5 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 środowisko (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1112), dalej: u.u.i.ś.

6 Por. B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 102.

7 Zob. A. Haładaj, *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładaj, S. Wrzosek, Warszawa 2010, s. 268.

8 J. Ciechanowicz-McLean, *Organizacja ekologiczna*, [w:] *Leksykon ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2009, s. 219.

9 Zob. 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 2023, komentarz do art. 44, pkt 1.

10 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572), dalej: k.p.a.

11 Podstawowym kryterium w budowie pojęcia organizacji społecznych jest kryterium trwałego zrzeszenia określonej grupy społecznej, dobrowolność członkostwa oraz szczególne rozwiązania dotyczące struktury organizacyjnej wewnętrznej, tzn. takiej, w której najwyższą pozycję zajmuje ogół członków, wszelkie zaś inne organy są im bezpośrednio lub pośrednio podporządkowane. Por. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2024, komentarz do art. 1, pkt 10; por. M. Jaśkowska, D. Sylwestrzak, E. Kustra, *Udział*

społecznych zaliczył także fundacje, mimo że substratem fundacji jest majątek¹². Pojęcie, o którym mowa w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., jest bowiem ujmowane szerzej w tym przepisie niż w doktrynie¹³.

Z zestawienia wskazanych przepisów (a więc art. 3 ust. 1 pkt 10 u.u.i.ś. i art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.) z art. 44 ust. 1 u.u.i.ś. normującym zasady uczestnictwa organizacji na prawach strony w postępowaniu administracyjnym wyłania się pojęcie organizacji ekologicznej. Organizacja tego rodzaju, będąc jedną z form organizacji społecznej, musi spełniać następujące warunki: organizacyjnie wyodrębniona i prowadząca w sposób legalny (na podstawie i w granicach prawa) działalność w zakresie ochrony środowiska¹⁴. W szczególności istotnym warunkiem jest określenie granic przedmiotowych spraw, wpisanych do aktu założycielskiego, i celów organizacji, wśród których znaleźć musi się ochrona środowiska. Prowadzenie działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody musi przy tym trwać co najmniej 12 miesięcy przed dniem wszczęcia danego postępowania.

Zakwalifikowanie danej organizacji jako „ekologicznej” nie wyczerpuje jednak katalogu podstaw dopuszczenia do udziału w postępowaniu. Konieczne jest bowiem, aby postępowanie wymagało udziału społeczeństwa. Postępowanie wymagające udziału społeczeństwa to, najkrócej rzecz ujmując, postępowanie w sprawach, w których przepisy przewidują zapewnienie możliwości takiego udziału¹⁵. Pojęcie to ściśle wiąże się z terminem „decyzja wymagająca udziału społeczeństwa”. Jest ona szczególnego rodzaju aktem administracyjnym, a to z tego względu, że w jej przypadku wprost z przepisów u.u.i.ś., ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁶ lub innych ustaw wynika obowiązek zapewnienia przez właściwy organ administracji możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Powyższy wymóg dotyczy przykładowo decyzji wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko¹⁷ czy pozwolenia zintegrowanego¹⁸.

Ponadto należy zauważyć, że organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji. Jeśli organizacja decyduje się na taki krok, jest

prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 238.

12 Uchwała NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, LEX nr 167966.

13 B. Adamiak, J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, komentarz do art. 5, pkt 3.

14 Por. K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji...*, s. 119.

15 Zob. B. Draniewicz, *Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa*, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 1, s. 12. Więcej: A. Wilk-Ilewicz, *Udział społeczeństwa w procesie uzyskania decyzji środowiskowej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5, s. 68.

16 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), dalej: p.o.ś.

17 Zob. art. 3 ust. 1 pkt 8 w zw. z u.u.i.ś.

18 Art. 218 pkt 1 p.o.ś.

to równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu na prawach strony (art. 44 ust. 2 u.u.i.ś.).

W świetle tematu niniejszego artykułu niezwykle istotne jest jednak prawo przyznane organizacjom ekologicznym na mocy art. 44 ust. 3 u.u.i.ś. Organizacji takiej przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, o ile będzie to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji. Organizacja ekologiczna może to uczynić także wtedy, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Jak słusznie wskazuje Jan Szuma, wykładnia literalna tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że obejmuje on wyłącznie zaskarżanie decyzji administracyjnych¹⁹, a więc aktów jednostronnych, władczych, rozstrzygających „konkretną sprawę indywidualnego podmiotu nie wynikającą z organizacyjnego lub służbowego podporządkowania organowi, który go wydał, niezależnie od nazwy nadanej w przepisach temu aktowi”²⁰. Przepis art. 44 ust. 3 u.u.i.ś. nie będzie więc mógł znaleźć zastosowania w sprawach ze skarg organizacji ekologicznych na akt prawa miejscowego, a w szczególności – na uchwałę rady gminy. Akt prawa miejscowego nie jest bowiem decyzją administracyjną, postępowanie w przedmiocie jego uchwalenia zaś postępowaniem administracyjnym²¹.

Niezbędne jest więc odwołanie się w tym zakresie do regulacji ogólnej – art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²².

4. Problem zaskarżania uchwał rady gminy przez organizacje ekologiczne

Uchwała jest główną formą wyrażania woli przez radę gminy²³ lub prezentowania stanowiska o charakterze merytorycznym w sprawach zastrzeżonych do jej właściwości przez ustawę²⁴. Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Rozpatrując skargę, sąd administracyjny musi więc w pierwszej kolejności zbadać spełnienie przez nią warunków formalnych umożliwiających jej merytoryczne

¹⁹ J. Szuma, *Prawo do zaskarżania...*, s. 175.

²⁰ Art. 5 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf) [dostęp: 16 maja 2024 r.]; por. T. Woś, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 303; R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2011, s. 135; s. 140; J. Borkowski, A. Krawczyk, [w:] *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego. Tom 9*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 194, Nb 35.

²¹ Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 27 marca 2015 r., II SA/Kr 1612/14.

²² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.); dalej: u.s.g.

²³ A. Wierzbica, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, komentarz do art. 14, pkt 1.

²⁴ R. Hauser, *Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 39.

rozpoznanie, m.in. publicznoprawny charakter zaskarżonej uchwały²⁵. Słusznie wskazuje Roman Hauser, że sprawą z zakresu administracji publicznej (o której mowa w wyżej wskazanym art. 101 u.s.g.) są akty, czynności oraz sprawy załatwiane przez organ administracji publicznej, niemające charakteru cywilnoprawnego²⁶.

Interes prawny po stronie wnoszącego skargę winien zostać wykazany jako związek między indywidualną sferą jego praw i obowiązków a zaskarżonym aktem. Istotne jest, że prawa i obowiązki skarżącego muszą wynikać z konkretnych norm przepisów prawa materialnego, sama uchwała zaś godzić w sferę prawną tego podmiotu poprzez wywołanie negatywnych konsekwencji (np. uniemożliwienie realizacji uprawnienia lub interesu prawnego)²⁷. Skarga uregulowana w art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis* (skargi powszechnej, obywatelskiej), do jej wniesienia nie legitymuje zatem sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem²⁸. W związku z powyższym do wykazania interesu prawnego nie jest wystarczające powołanie się wyłącznie na interes publiczny, gdyż nie jest on przesłanką zaskarżenia²⁹. W przypadku organizacji społecznych czy ekologicznych nie jest to możliwe, chociażby interes prawny oparty był na celach statutowych danej organizacji lub wynikał z celów jej działania. Organizacja musi wykazać się bowiem własnym interesem prawnym³⁰. Legitymację skargową (do złożenia skargi w trybie art. 101 ust. 1 i 2a u.s.g.) ma „wyłącznie podmiot, którego własny, indywidualny interes prawny został naruszony zaskarżoną uchwałą, lub grupa mieszkańców reprezentowana przez podmiot pisemnie upoważniony do czynności zaskarżenia uchwały”³¹.

W przypadku braku interesu prawnego po stronie organizacji społecznych (a więc braku legitymacji skargowej) sąd skargę oddala³², choć prezentowana jest również linia

25 Postanowienie NSA z dnia 5 marca 2014 r., II OSK 506/14, Legalis nr 1164036.

26 Zob. R. Hauser, *Orzecznictwo sądownoadministracyjne...*, s. 39 wraz z orzecznictwem wskazanym w przypisie nr 27.

27 Zob. postanowienie NSA z dnia 17 lipca 2015 r., II OSK 1796/15; por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 maja 2015 r., II OSK 2439/13; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 listopada 2015 r., II SA/Gd 165/15 (jeśli nie wskazano inaczej, wyroki pochodzą z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych – CBOSA – dostępnej pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> [dostęp: 16 maja 2024 r.]). Por. M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, komentarz do art. 50, pkt 7 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem.

28 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, Legalis nr 59700; postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 31 maja 2023 r., II SA/Rz 426/23, Legalis nr 2935895.

29 Wyrok WSA w Kielcach z dnia 3 listopada 2011 r., II SA/Ke 578/11; postanowienie NSA z dnia 17 lipca 2015 r., II OSK 1796/15; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2016 r., IV SA/Wa 2400/15; postanowienie WSA w Lublinie z dnia 26 listopada 2019 r., II SA/Lu 346/19, Legalis nr 2539202.

30 Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 27 marca 2015 r., II SA/Kr 1612/14; por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 czerwca 2010 r., II SA/Bk 171/10, Legalis nr 457320.

31 Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 czerwca 2010 r., II SA/Bk 171/10, Legalis nr 457320

32 Wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04; wyrok NSA z dnia 17 lutego 2005 r., GSK 1342/04; wyrok NSA z dnia 23 listopada 2005 r., I OSK 715/05; wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 czerwca 2009 r., II SA/Kr 560/09; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 czerwca 2010 r., II SA/Bk 171/10, Legalis nr 457320; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 października 2012 r., IV SA/Po 353/12, wraz ze wskazanym tam orzecznictwem dotyczącym oddalenia skargi przy braku legitymacji skargowej.

orzecznicza, zgodnie z którą sąd skargę odrzuca³³. Należy zauważyć, że kategoria interesu prawnego ma charakter materialnoprawny, a nie formalnoprawny. Kryterium interesu prawnego, na którym oparta jest legitymacja strony w postępowaniu, wymaga stwierdzenia jego związku z konkretną normą prawa, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje³⁴. Wydaje się więc, że negatywna ocena tej przesłanki powinna prowadzić do wydania orzeczenia merytorycznego – oddalenia skargi, nie zaś formalnoprawnego odrzucenia skargi.

Brak jest natomiast wątpliwości co do możliwości wniesienia skargi przez organizację ekologiczną w trybie art. 101 ust. 2a u.s.g., zgodnie z treścią którego „skargę na uchwałę lub zarządzenie, o których mowa w ust. 1, można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę”. Organizacja ekologiczna w takiej sytuacji nie może jednak powoływać się jedynie na interes społeczny, lecz wykazać, w jaki sposób zaskarżona uchwała godzi w interes prawny lub uprawnienie skarżącej organizacji³⁵. Jak trafnie wskazał w jednym ze swych wyroków WSA w Gliwicach, „zaskarżenie podjętej przez organ gminy uchwały w ramach reprezentacji, o której mowa w art. 101 ust. 2a u.s.g., może mieć miejsce jedynie wówczas, gdyby konkretni mieszkańcy gminy wyrazili pisemną zgodę na wniesienie w ich imieniu skargi”³⁶. W tej sprawie skarżący komitet reprezentował interesy swoich członków, uprawnionych do wniesienia skargi na podstawie art. 101 u.s.g. Sąd uznał jednak, że nie jest to równoznaczne z legitymacją do wniesienia takiej skargi w imieniu własnym, bowiem do zasad wnoszenia przez organizacje skarg na podstawie art. 101 u.s.g. nie stosuje się art. 31 k.p.a.³⁷

Na tle powyższych rozważań należy również odnieść się do możliwości wywodzenia uprawnienia do zaskarżania uchwał na podstawie przepisów konwencji z Aarhus. Należy zwrócić uwagę, że art. 9 konwencji z Aarhus dotyczy dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach żądania informacji o środowisku, a nie w sprawach skarg na akty normatywne czy uchwały samorządu terytorialnego³⁸. Nie można więc wyłącznie na podstawie art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus opierać swojego uprawnienia do zaskarżania uchwał rady gmin, albowiem regulacja ta w zakresie oceny legitymacji procesowej strony odsyła do przepisów prawa krajowego³⁹. Jak słusznie podniósł NSA w wyroku z dnia 19 listopada 2014 r., „w art. 6 Konwencji mowa jest o decyzjach o wydaniu pozwolenia na podjęcie

33 Zob. postanowienia NSA z dnia 8 maja 2008 r., I OZ 318/08, z dnia 2 lutego 2010 r., II OSK 40/10, z dnia 28 września 2012 r., II OSK 2173/12; postanowienia WSA w Krakowie: z dnia 28 kwietnia 2014 r., II SA/Kr 361/14, Legalis nr 1032225 oraz z dnia 27 marca 2015 r., II SA/Kr 1612/14.

34 Zob. M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, komentarz do art. 50, pkt 7. Por. wyroki NSA z dnia 16 lutego 2010 r., II OSK 359/09, oraz z dnia 4 stycznia 2011 r., I OSK 1083/10.

35 Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 kwietnia 2008 r., II SA/Gd 808/07.

36 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 maja 2011 r., II SA/Gl 5/11.

37 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 maja 2011 r., II SA/Gl 5/11; por. wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2009 r., II OSK 1539/09; wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 października 2001 r., II SA 138/01, LEX nr 55312.

38 Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2015 r., IV SA/Wa 3036/15, Legalis nr 1370250.

39 Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2009 r., II OSK 1539/09; por. wyrok WSA Warszawa z dnia 19 stycznia 2010 r., IV SA/Wa 1272/09.

planowanych przedsięwzięć. Przepis ten nie dotyczy natomiast aktów normatywnych [...]. Trafne jest [...] stanowisko Sądu pierwszej instancji, według którego art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus nie dotyczy aktów normatywnych⁴⁰.

5. Uprawnienia organizacji ekologicznych w procedurze planistycznej a prawo do zaskarżania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

W swoich orzeczeniach sądy administracyjne stosunkowo często zajmują się problematyką uprawnienia do zaskarżenia przez organizacje ekologiczne uchwał rady gminy w procedurze planistycznej⁴¹, w szczególności zaś uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wydaje się to być uzasadnione, bowiem bez wątpienia uchwalenie planu miejscowego ma bezpośredni związek z ochroną środowiska, stanowiącą (co do zasady) jeden ze statutowych celów organizacji ekologicznych.

Postępowanie o uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest szczególnym rodzajem procedury. Nie istnieje definicja legalna „procedury planistycznej”, niemniej ustawodawca odwołuje się w tym zakresie do pojęcia „tryb sporządzania” planu miejscowego (lub planu ogólnego, który zastąpił studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego)⁴², przez które rozumie się sekwencję czynności, jakie podejmują organy, żeby doprowadzić do uchwalenia tychże aktów⁴³. Postępowanie o uchwalenie planu miejscowego nie jest postępowaniem przed organami administracji publicznej, w należących do właściwości tych organów indywidualnych sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, zgodnie z dyspozycją art. 1 pkt 1 k.p.a., ale prowadzi do uchwalenia aktu planowania, jakim w istocie jest plan miejscowy⁴⁴.

Organizacje ekologiczne z całą pewnością dysponują możliwością wzięcia aktywnego udziału w postępowaniu zmierzającym do uchwalenia planu miejscowego. Mają więc uprawnienie do składania wniosków do projektu planu miejscowego (art. 17 pkt 1 u.p.z.p.) i do uczestniczenia w konsultacjach społecznych⁴⁵ (art. 17 pkt 13 u.p.z.p.).

Mimo przyznania organizacjom wskazanych uprawnień do partycypowania w procedurze uchwalania planu brak jest możliwości zaskarżenia go przez te organizacje. Sądy

40 Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2014 r., II OSK 1071/13.

41 Szerzej na temat uchwał rady gminy w procedurze planistycznej zob. K. Rokicka, *Uchwały rady gminy w procedurze planistycznej – wybrane problemy*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11, s. 14–22.

42 Zob. art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130), dalej: u.p.z.p.

43 Por. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2023, komentarz do art. 28, pkt 2; por. K. Rokicka, *Uchwały rady gminy...*, s. 15.

44 Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2011 r., II OSK 1724/11, Legalis nr 427933.

45 Zgodnie z art. 8i ust. 1 u.p.z.p. formami konsultacji społecznych są: 1) zbieranie uwag; 2) spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego; 3) spotkania plenerowe lub spacer studyjne, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego; 4) ankiety lub geoankiety; 5) wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta.

administracyjne na gruncie nieobowiązującego już art. 18 ust. 1 u.p.z.p.⁴⁶ wskazywały, że nie istnieje możliwość rozciągnięcia uprawnienia do działania wynikającego z tego przepisu na legitymację do złożenia skargi na gruncie przepisów ustawy samorządowej⁴⁷. Legitymacja w obu unormowaniach – art. 18 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 101 ust. 1 u.s.g. – została bowiem ukształtowana w sposób odmienny. Uchylony art. 18 ust. 1 u.p.z.p. dotyczył jedynie składania uwag, które wnosić może każdy kwestionujący ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu. Nie są one jednak środkiem zaskarżenia projektu planu. Legitymacja skargowa z art. 101 ust. 1 u.s.g. materializuje się natomiast przy naruszeniu interesu prawnego lub uprawnienia danego podmiotu podjętą uchwałą. Do naruszenia mogłoby ewentualnie dojść w sytuacji nierozpatrzenia uwag, wniesionych przez organizację ekologiczną, przez właściwy organ, gdyż owo nierozpatrzenie mogłoby stanowić obrazę procedury planistycznej⁴⁸.

Powyższa argumentacja pozostaje aktualna również po wejściu w życie ustawy nowelizującej u.p.z.p. Ustawodawca przewiduje bowiem umożliwienie udziału interesariuszom planowania i zagospodarowania przestrzennego w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym wypowiedania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych (art. 8e ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.). Katalog interesariuszy⁴⁹ określony w art. 8e ust. 2 u.p.z.p. jest otwarty („w szczególności”) i bez wątpienia mieszczą się w nim organizacje społeczne, formą konsultacji jest zaś zbieranie uwag. Tego rodzaju uprawnienie nie daje jednak interesariuszom prawa do zaskarżenia planu miejscowego do sądu administracyjnego.

Orzeczenia sądów odnosiły się również do ogólnych reguł działania oraz celów statutowych organizacji ekologicznych, na które te powoływały się, aby uzasadnić swoją legitymację skargową. Aby wywieść swoje uprawnienie do zaskarżenia, niezbędne jest wykazanie własnego interesu prawnego przez organizację ekologiczną. Nie jest natomiast wystarczające „wyłączenie powiązanie przedmiotu kwestionowanej uchwały lub zarządzenia z celami statutowymi i z zakresem działania tej organizacji”⁵⁰.

Zgodnie również sądy orzekały o niemożności zastosowania art. 44 ust. 3 u.u.i.s. do postępowań sądowoadministracyjnych ze skarg na uchwały dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 44 ust. 3 u.u.i.s., co zostało wcześniej wykazane, dotyczy indywidualnych spraw rozstrzyganych decyzją administracyjną.

46 Art. 18 ust. 1 u.p.z.p.: „Uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu, o którym mowa w art. 17 pkt 9”. Przepis ten został uchylony ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688), która weszła w życie 24 września 2023 r., dalej: ustawa nowelizująca u.p.z.p.

47 Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., II OSK 1919/10; por. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2008 r., II OSK 1932/07; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA/Ol 1203/12.

48 Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., II OSK 1919/10.

49 Rozumianych jako podmioty wpływające na realizację jakiegoś przedsięwzięcia i na które wpływ ma to przedsięwzięcie, zob. T. Filipowicz [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2024, komentarz do art. 8e, pkt 3.

50 Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 czerwca 2010 r., II SA/Bk 171/10; zob. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., II OSK 1919/10.

Z tego względu nie ma możliwości, aby zastosować art. 44 ust. 3 u.u.i.s. w sprawach ze skarg na uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego⁵¹.

6. Podsumowanie

Organizacje ekologiczne mają prawo wnosić odwołania od decyzji wydanych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Mają również uprawnienie do wnoszenia skarg do sądów administracyjnych od decyzji wydanych w takim postępowaniu. Wskazane prawa organizacji ekologicznych dotyczą jednak wyłącznie aktów administracyjnych o charakterze indywidualno-konkretnym, a więc nie obejmują aktów normatywnych, do których zalicza się akty prawa miejscowego, a wśród nich uchwały rady gminy, np. w sprawach planowania przestrzennego. Organizacje ekologiczne mogą jednak uczestniczyć w procedurze uchwalania planu na zasadach ogólnych: są władne składać wnioski i uczestniczyć w konsultacjach społecznych.

Wydaje się jednak, że te formy partycypacji społecznej w niedostateczny sposób zabezpieczają prawa organizacji ekologicznych w procedurze planistycznej. Są to instrumenty, które poprzedzają uchwalenie uchwały w sprawie planu miejscowego. W wyniku ich stosowania organizacje będą miały co prawda wpływ na kształt przedmiotowej uchwały, ale wciąż nie będą władne podważyć uchwały w sprawie planu miejscowego po jej podjęciu. Interes społeczny, którego de facto „reprezentantem” jest organizacja społeczna, przyjmująca za swój statutowy cel ochronę środowiska, stanowiącą dobro wspólne, byłby w pełni chroniony przez umożliwienie wnoszenia skargi do sądu administracyjnego. Organizacjom pozostaje więc brać udział – w charakterze uczestników postępowania – w postępowaniach toczących się ze skarg indywidualnych podmiotów, o ile oczywiście skargi takie zostaną wniesione⁵². Dopiero bowiem sądowa kontrola legalności działań organów administracji przez niezawisły sąd daje gwarancję ochrony praw podmiotowych jednostki, a więc także – organizacji ekologicznej.

51 Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2009 r., II OSK 1539/09; por. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., II OSK 1919/10; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA/Ol 1203/12; wyrok WSA Warszawa z dnia 19 stycznia 2010 r., IV SA/Wa 1272/09; postanowienie NSA z dnia 2 lutego 2010 r., II OSK 40/10.

52 Zob. A. Fogel, *Wniesienie skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przez podmioty indywidualne*, „Człowiek i Środowisko” 2016, nr 40 (3–4), s. 46.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Borkowski J., Krawczyk A., [w:] *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego. Tom 9*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020.
- Ciechanowicz-McLean J., *Organizacja ekologiczna*, [w:] *Leksykon ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2009.
- Draniewicz B., *Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa*, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 1.
- Fogel A., *Wniesienie skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przez podmioty indywidualne*, „Człowiek i Środowisko” 2016, nr 40 (3–4).
- Gruszecki K., *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX 2023.
- Haładaj A., *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładaj, S. Wrzosek, Warszawa 2010.
- Hauser R., *Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3.
- Jaśkowska M., Sylwestrzak D., Kustra E., *Udział prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2024.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2024.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2023.
- Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023.
- Rokicka K., *Uchwały rady gminy w procedurze planistycznej – wybrane problemy*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11.
- Suwaj R., *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2011.
- Szuma J., *Prawo do zaskarżania planów miejscowych przez organizacje ekologiczne*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładaj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Wilk-Ilewicz A., *Udział społeczeństwa w procesie uzyskania decyzji środowiskowej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5.