

AGATA KOSIERADZKA-FEDERCZYK

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ROZSZERZENIE LEGITYMACJI DO WNIESIENIA ODWOŁANIA OD ZEZWOLENIA NA INWESTYCJE. ROZWAŻANIA NA TLE ART. 86G USTAWY OCENOWEJ

1. WPROWADZENIE

Z dniem 13 maja 2021 r.¹ weszła w życie nowelizacja ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko². Przedmiot zainteresowania niniejszego artykułu stanowią zmiany wprowadzone na mocy art. 86g, który modyfikuje procedurę związaną z wnoszeniem środków zaskarżenia zezwoleń na inwestycje. W szczególności odnosi się to do dwóch środków: odwołania od zezwolenia na inwestycje oraz skargi do sądu administracyjnego.

Istotnym elementem wprowadzonej nowelizacji jest rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do wnoszenia środków zaskarżenia wobec takich decyzji, wykraczające poza strony postępowania zakończonego zezwoleniem na inwestycję. Po spełnieniu określonych warunków

¹ Na mocy ustawy z 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 784); dalej: ustawa nowelizująca z 2021 r.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 2160; dalej: ustawa ocenowa.

możliwość składania skarg została przyznana nie tylko stronom postępowania, lecz także innym podmiotom, co stanowi istotne *novum* w stosunku do dotychczas stosowanych w polskim systemie prawnym rozwiązań.

Celem niniejszego artykułu jest w pierwszej kolejności syntetyczne przedstawienie kontekstu, który doprowadził do wprowadzenia wspomnianej nowelizacji, a następnie przeprowadzenie analizy jej skutków, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki polskiego postępowania administracyjnego. Analizę oparto przede wszystkim na dogmatycznej metodzie analizy prawniczej uzupełnionej o niezbędne odwołania prawnoporównawcze.

W trakcie analizy skoncentrowano się na podstawowych instytucjach postępowania administracyjnego, takich jak strona postępowania, interes prawny, legitymacja do wniesienia odwołania czy skarżenie rozstrzygnięć administracyjnych. Ze względu na przyjęty cel nie jest konieczne pełne wykorzystanie bogatej literatury naukowej, dlatego prezentowane stanowiska opierają się na tak dobranych źródłach, aby umożliwić przedstawienie obecnego stanu badań³. Ze względu na stosunkowo krótki czas, jaki upłynął od wejścia w życie przepisu, do tej pory nie był on przedmiotem pogłębionej wypowiedzi ze strony sądów administracyjnych.

³ Wybrany w artykule obszar badawczy nie wymaga prowadzenia odrębnej analizy dotyczącej samej konstrukcji charakteru teoretycznoprawnego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wystarczające jest odwołanie do ustaleń doktryny zaprezentowanych w monografii przez G. DOBROWOLSKIEGO, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, *passim*, czy artykułach naukowych poddających analizie całościowej tę decyzję – D. TRZCIŃSKA, *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia*, «Studia Prawnoustrojowe» 37/2017, czy wybrane jej elementy: np. A. KOSIERADZKA-FEDERCZYK, *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach: akty związane czy uznaniowe, deklaratoryjne czy konstytutywne? Analiza prawna*, «Kwartalnik Prawa Publicznego» 3/2013, s. 51-62; A. KOSIERADZKA-FEDERCZYK, *Charakterystyka prawna wybranych aspektów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, «Samorząd Terytorialny» 7-8/2013, s. 52-60.

2. TREŚĆ ART. 86G USTAWY OCENOWEJ

Dodany art. 86g ustawy ocenowej precyzyjnie określa warunki, których spełnienie (łącznie) uprawnia podmioty⁴ inne niż strony postępowania do skarżenia zezwolenia na inwestycje.

Pierwszy warunek odnosi się do przedmiotu zaskarżenia, czyli zezwolenia na inwestycję zdefiniowanego jako decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 2, 4-6, 8-10, 14, 17, 18, 20, 21, 23 lub 26 ustawy ocenowej⁵. Wyliczenie ma charakter zamknięty i obejmuje osiemnaście z trzydziestu czterech przypadków wymienionych w tym artykule. Z uzasadnienia projektu zmian do ustawy wynika, że definicją objęto tylko te decyzje, które dają inwestorom samoistną podstawę do realizacji inwestycji. Dalej wyjaśniono, że w przypadku przedsięwzięć wymienionych w pozostałych aktach prawnych rozpoczęcie inwestycji i tak będzie wymagało wydania na późniejszym etapie zezwolenia na inwestycję i wówczas będzie można skorzystać z uprawnień, o których mowa w art. 86g ustawy ocenowej⁶.

Drugi warunek dotyczy wydania na poprzednim etapie postępowania inwestycyjnego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach⁷ w postępowaniu z udziałem społeczeństwa. Wyraźne ograniczenie wskazuje, że art. 86g ustawy ocenowej nie odnosi się do każdej decyzji środowiskowej wydawanej dla przedsięwzięcia w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy ocenowej, lecz jedynie tej, dla której przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko. Warunek spełniają przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (art. 71 ust. 2 pkt 1 ustawy ocenowej), ponieważ w ich przypadku ocena jest przeprowadzana *ex lege*

⁴ W art. 86g ustawy ocenowej mowa o stronach decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W artykule stosowane będzie wymiennie wyrażenie ustawowe oraz „podmioty”.

⁵ Zob. art. 86f ust. 5 ustawy ocenowej.

⁶ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, druk nr 939, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=939> [dostęp 23 listopada 2023 r.].

⁷ Decyzja, o której mowa w art. 71 ustawy ocenowej. Dalej zamiennie: decyzja środowiskowa.

oraz te przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (art. 71 ust. 2 pkt 2 ustawy ocenowej), w stosunku do których podczas postępowania screeningowego organ nałożył obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Trzeci warunek, o charakterze negatywnym, wyłącza stosowanie art. 86g ustawy ocenowej w odniesieniu do zezwoleń na inwestycje wydawanych po przeprowadzeniu ponownej oceny oddziaływania na środowisko⁸. W ramach tej szczególnej procedury, dostępnej jedynie dla wybranych rodzajów przedsięwzięć, organ precyzuje warunki środowiskowe przedsięwzięcia, następuje zatem powrót do ustalenia zakresu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określonego w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Na mocy omawianej nowelizacji rozszerzono prawo do skarżenia zezwolenia na inwestycje o dwie kategorie podmiotów. Pierwsza to strony postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach⁹, a druga – organizacje ekologiczne¹⁰.

W odniesieniu do pierwszej kategorii podkreślenia wymaga, że ustawodawca już we wcześniejszej nowelizacji – ustawą z 2017 r.¹¹ – zdecydował o odejściu od ogólnej reguły wyznaczania kręgu stron w postępowaniu administracyjnym w oparciu o kryterium interesu prawnego

⁸ Ponowna ocena oddziaływania może być przeprowadzona tylko w odniesieniu do spraw, w których wydawana jest jedna z decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18 ustawy ocenowej. A. KOSIERADZKA-FEDERCZYK, *Ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko*, [w:] *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, red. W. FEDERCZYK, A. FOGEL, A. KOSIERADZKA-FEDERCZYK, Warszawa 2015, s. 59-62.

⁹ Jak słusznie zauważył WSA w Szczecinie w wyroku z 14 marca 2024 r., II SA/Sz 2/24, warunkiem wniesienia odwołania na podstawie art. 86g ustawy ocenowej jest posiadanie statusu strony w postępowaniu w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co oznacza, że podmioty, które stronami nie były, z tej podstawy prawnej skorzystać nie będą mogły. Orzeczenie dostępne w CBOSA <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/43DC169749>.

¹⁰ Szerzej o uprawnieniach organizacji ekologicznej zob. np. M. Śrówowski, *Zmiany w budowlanym procesie inwestycyjnym po implementacji przez Polskę dyrektywy EIA*, «Monitor Prawniczy» 19/2021, s. 1025-1026.

¹¹ Art. 74 ust. 3a dodany przez art. 509 pkt 8 lit. c ustawy z 20 lipca 2017 r. (Dz. U. poz. 1566) zmieniającej nin. ustawę ocenową z dniem 1 stycznia 2018 r.

(art. 28 k.p.a.)¹². W myśl obecnie obowiązującej regulacji, ukształtowanej nowelizacją z 2019 r., stroną jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę¹³. Przepis art. 86g ustawy ocenowej odwołujący się do stron postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w istocie poszerza krąg podmiotów do wnoszenia odwołania tylko o osoby niebędące stronami postępowania w sprawie wydania zezwolenia na inwestycje. Te, które były stronami obu postępowań, będą mogły realizować swoje uprawnienia procesowe wynikające z uznania ich za strony postępowania o wydanie zezwolenia na inwestycje.

Druga kategoria podmiotów, która uzyskała prawo skarżenia, to organizacje ekologiczne. Ze względu na fakt, że pozostają one poza zakresem niniejszego artykułu, wystarczy zwięźle odnotować, iż skorzystanie z przyznanego środka uzależniono od spełnienia takich samych warunków, co w przypadku skarżenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanej w postępowaniu wymagającym zapewnienia udziału społeczeństwu, zawartych w art. 44 ustawy ocenowej.

3. WPŁYW PRAWA UNIJNEGO

Bezpośrednią przyczynę nowelizacji z 2021 r. ustawy ocenowej przedstawił sam ustawodawca, wskazując na konieczność dostosowania prawa

¹² Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

¹³ Por. art. 74 ust. 3a ustawy ocenowej. Obecne brzmienie artykułu zostało ostatecznie ukształtowane przez art. 1 pkt 17 lit. d ustawy z 19 lipca 2019 r. (Dz. U. poz. 1712) zmieniającej min. ustawę ocenową z dniem 24 września 2019 r. Wprowadzenie definicji usunęło wątpliwości odnoszące się do określania stron postępowania. Definicja wywarła również wpływ na orzecznictwo, które uprzednio czasami definiowało strony postępowania szeroko, wskazując, że za stronę należy uznać również właścicieli nieruchomości położonych w strefie jakiegokolwiek oddziaływania przedsięwzięcia, a nie tylko oddziaływania znaczącego.

polskiego do wymogów wynikających z dyrektywy EIA¹⁴. Zmiana była konsekwencją trwających kilka lat rozmów z przedstawicielami Komisji Europejskiej zapoczątkowanych wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa (wezwanie z 28 kwietnia 2016 r., naruszenie nr 2016/2046) sformułowanym na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sprawie uchybienia zobowiązaniom określonym w art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy EIA. Takie też uzasadnienie przywołuje doktryna prawa¹⁵.

Artykuł 11 ust. 1 i 3 dyrektywy EIA, przytoczony w wezwaniu z 28 kwietnia 2016 r., wprowadza ramy prawne do skarżenia decyzji do sądu. Weryfikacja sądowa rozstrzygnięć środowiskowych stanowi istotny element zarówno tej dyrektywy, jak i Konwencji z Aarhus. Jest to wniosek płynący z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wskazującego na konieczność przyjęcia interpretacji, w myśl której art. 11 dyrektywy EIA zapewnia zainteresowanej społeczności łatwy dostęp do wymiaru sprawiedliwości¹⁶. Pojęcie zainteresowanej społeczności, zdefiniowane w art. 1, obejmuje grupę społeczeństwa, która spełnia jedno z następujących kryteriów: jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w procedurach decyzyjnych dotyczących środowiska¹⁷.

Prawo unijne nakłada zatem obowiązek zapewnienia zainteresowanej społeczności dostępu do procedury sądowej w przypadku posiadania wystarczającego interesu lub zgłoszenia naruszenia prawa. Dyrektywa

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tekst mający znaczenie dla EOG, Dz. Urz. L 26 z 28.01.2012 r.), zmieniona przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wyieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tekst mający znaczenie dla EOG, Dz. Urz. L 124 z 25.04.2014 r.; dalej: dyrektywa EIA).

¹⁵ K. GRUSZECKI, *Komentarz art. 86g do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, «Lex/el.» 2023.

¹⁶ Wyrok TSUE z 16 kwietnia 2015 r., sprawa C-570/13, Karoline Gruber p. Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten i in., [www. https://curia.europa.eu/juris](https://curia.europa.eu/juris) [dostęp 13 czerwca 2023 r.].

¹⁷ Por. art. 1 ust. 1 lit. e dyrektywy EIA.

pozostawia państwu członkowskim określoną swobodę ustalenia, co stanowi wystarczający interes lub naruszenie prawa.

Warto zauważyć, że choć dyrektywa EIA jednoznacznie nakazuje stworzenie procedury umożliwiającej weryfikację rozstrzygnięcia administracyjnego przed sądem lub innym niezależnym organem, ustanowienie środków odwoławczych na etapie postępowania administracyjnego zależy od krajowych regulacji.

4. REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE USTALANIA STRON W POSTĘPOWANIU INWESTYCYJNO-BUDOWLANYM W PRAWIE POLSKIM

Rozwój procesu inwestycyjno-budowlanego¹⁸ jest nierozzerwalnie związany z obszarem prawa publicznego, a przede wszystkim z regulacjami prawa administracyjnego. W tym kontekście istotna jest jakość przepisów dotyczących planowania przestrzennego, prawa budowlanego, ochrony środowiska, prawa wodnego i innych dziedzin¹⁹. Cechą modelu prawnego postępowania inwestycyjnego przyjętego w Polsce jest jego złożoność proceduralna – faktyczne rozpoczęcie realizacji inwestycji poprzedza zwykle więcej niż jedno postępowanie. W każdym z nich organy administracyjne konkretyzują warunki prawne przedsięwzięcia. Jako jedne z pierwszych rozstrzygane są kwestie środowiskowe, a decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach została określona w orzecznictwie oraz w doktrynie jako mająca charakter prejudycjalny w stosunku do decyzji

¹⁸ Rozumianym jako całokształt działań związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji budowlanej – zob. *Prawo ochrony środowiska*, red. J. STELMASIAK, Warszawa 2009, s. 409, lub jako ciąg działań zmierzających do realizacji obiektu budowlanego lub kompleksu takich obiektów, obejmujących wiele etapów, od analizy biznesowej i lokalizacyjnej aż do przekazania zarządu nieruchomością nabywcom – *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*, red. Z. NIEWIĄDOMSKI, Warszawa 2009, s. 68-71.

¹⁹ D. TRZCIŃSKA, *Proces inwestycyjno-budowlany w praktyce. Rozwiązania najważniejszych problemów*, Warszawa 2021, s. 13.

zezwalających na konkretną inwestycję²⁰. Organy orzekające w sprawie na kolejnych etapach są związane dotychczas zapadłymi rozstrzygnięciami²¹, jednocześnie decydując o zagadnieniach w zakresie swojej właściwości. Od strony proceduralnej postępowania pozostają niezależne w tym znaczeniu, że kolejne etapy wymagają oddzielnego wniosku o wszczęcie postępowania i przeprowadzenia postępowania administracyjnego.

W tak ukształtowanym procesie inwestycyjnym w odrębnych, ale następujących po sobie postępowaniach administracyjnych są określane warunki, na jakich inwestycja może zostać zrealizowana. Oparcie procesu inwestycyjnego na oddzielnych postępowaniach daje możliwość wprowadzenia odrębności proceduralnych, w tym, co istotne z perspektywy niniejszego artykułu, w zakresie stron postępowania. W trzech zasadniczych dla procesu inwestycyjnego postępowaniach: o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz pozwolenia na budowę, ustawodawca różnie sformułował regulacje w zakresie wyznaczania kręgu stron. W postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy prowadzonym na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – strony wyznaczone są w oparciu o kryterium interesu prawnego²².

W myśl ustawy ocenowej stronami postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będą osoby, które posiadają prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w zakresie oddziaływania przedsięwzięcia w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę²³.

²⁰ B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska – decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach – zagadnienie wstępne. Glosa do wyroku NSA z dnia 16 września 2008 r., II OSK 821/08, «OSP» 63/6/2009*, s. 433.

²¹ Szerzej o zakresie związania treścią decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez organy prowadzące kolejne postępowania zob. G. DOBROWOLSKI, *Problem „związania” decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*, «Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska» 1/2021, s. 1-13.

²² Por. art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z 27 marca 2003 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.). Z niewielkimi odrębnościami, np. stroną decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej budynku mieszkalnego o powierzchni zabudowy do 70 m² jest wnioskodawca. Por. art. 64a ww. ustawy.

²³ Szczegółową regulację zawiera art. 74 ust. 3a ustawy ocenowej.

W ustawie prawo budowlane, zgodnie z art. 28 ust. 2, podstawowe kryterium wskazywania stron to nieruchomości w obszarze oddziaływania obiektu. Stronami będą: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości²⁴.

Z tej syntetycznej analizy wynika, że ustawodawca wprowadził w przywołanych aktach prawnych odrębne kryteria ustalania stron postępowania dla poszczególnych postępowań.

Ponadto, za powstawanie ewentualnych różnic w składzie osobowym stron w poszczególnych postępowaniach administracyjnych w ramach konkretnego procesu inwestycyjno-budowlanego odpowiada nie tyle ustawodawca, wprowadzając odrębne od kodeksu postępowania administracyjnego kryteria wyznaczania stron na poszczególnych etapach tego procesu, ile dwa inne czynniki. Po pierwsze, jest to ukształtowana w systemie prawa konstrukcja interesu prawnego w prawie administracyjnym, po drugie, wieloetapowość procesu inwestycyjnego, na którą składają się odrębne postępowania administracyjne. Obiektywna koncepcja strony uzależnia przyznanie prawa do udziału w postępowaniu jako jego strona od uprzedniego ustalenia istnienia interesu prawnego opartego na prawie materialnym. Przedmiotem każdego z postępowań jest rozstrzygnięcie o innym aspekcie inwestycji, a to będzie konkretyzowało treść interesu prawnego. Jeśli nawet hipotetycznie założymy, że w każdym z postępowań administracyjnych przeprowadzanych dla wybranego zamierzenia inwestycyjnego strony byłyby wyznaczane

²⁴ Jak twierdzi W. CHRÓŚCIELEWSKI [*Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, II.1, red. W. CHRÓŚCIELEWSKI, G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, «Lex/el.» 2018], w judykaturze wywodzono legitymację procesową podmiotów, które były właścicielami (lub podmiotami derywatów prawa własności) nieruchomości, pozostających w obszarze jakichkolwiek immisji inwestycji budowlanej, do realizacji której dążył inwestor. Stanowisko takie niewątpliwie nawiązywało do koncepcji strony ukształtowanej normą zakodowaną w art. 28 k.p.a. i stanowiło próbę swoistego „pogodzenia” normy z art. 28 ust. 2 pr. bud. i art. 28 k.p.a. polegającą na współstosowaniu obu tych norm jednocześnie. Część doktryny podziela pogląd, w myśl którego regulacja art. 28 ust. 2 pr. bud. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 28 k.p.a. Tak K. MAŁYSZA-SULIŃSKA, *Strony postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę*, [w:] *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, «Lex/el.».

w oparciu o art. 28 k.p.a., skład osobowy poszczególnych postępowań może się różnić. Inny zakres przedmiotowy postępowania powoduje inne określenie treści interesu prawnego, a to wpłynęłoby na ustalenie stron konkretnych postępowań.

I wreszcie ostatnia uwaga – przyjęcie różnych kryteriów wyznaczania stron postępowania, jak to czyni ustawodawca, nie oznacza, że faktycznie skład osobowy poszczególnych postępowań przeprowadzanych dla konkretnej inwestycji będzie się różnił. Jak słusznie zauważa W. Chróścielewski, komentując zmiany do ustawy prawo budowlane, przepis art. 28 ust. 2 pr. bud., stanowiący podstawę określenia stron, nie wprowadził znaczących ograniczeń w zakresie podmiotów, które są stronami takiego postępowania, w stosunku do kręgu podmiotów określonego na podstawie art. 28 k.p.a. Dalej autor podnosi, że i bez tego przepisu podmiot posiadający tytuł prawny do nieruchomości położonej na terenie, na który w jakiś sposób może oddziaływać planowana inwestycja, byłby stroną postępowania na podstawie art. 28 k.p.a.²⁵

Bez względu na reguły konkretyzacji składu podmiotowego, strony inne niż wnioskodawca doktryna określa jako strony w ujęciu biernym²⁶, zaliczając do nich podmioty, na których prawa lub obowiązki decyzja będzie oddziaływać pośrednio, wskutek ich powiązania z sytuacją prawną podmiotu składającego wniosek o wszczęcie postępowania. W przeważającej większości przypadków przyznanie uprawnienia stronie, której sprawa dotyczy bezpośrednio, wpływa negatywnie (ograniczająco) na sferę uprawnień ewentualnych innych podmiotów

²⁵ W. CHRÓŚCIELEWSKI, *Konsekwencje prawne złożenia odwołania przez osobę, która nie jest stroną postępowania administracyjnego*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 5/2016, s. 23-24. Niektórzy przedstawiciele podnoszą, że celem przepisu art. 28 ust. 2 prawa budowlanego (oraz innych przywołanych regulacji) było ograniczenie w takich postępowaniach kręgu osób uznawanych za strony, np. W. JAKIMOWICZ, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, «Lex/el.» 2012.

²⁶ Podobnie jak i strony innych postępowań administracyjnych w procesie inwestycyjnym, prowadzonych w oparciu o przepisy ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.; dalej: pr. bud.) czy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(czyli np. stron w ujęciu biernym)²⁷. Prawo do uczestniczenia w postępowaniu w charakterze strony, powstające w razie określonego zachowania innego podmiotu, w doktrynie bywa określane jako tzw. prawo refleksowe²⁸.

5. ŹRÓDŁO LEGITYMACJI SKARGOWEJ PODMIOTU WNOSZĄCEGO ODWOŁANIE W OPARCIU O ART. 86G USTAWY OCENOWEJ

Jeśli na zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą z 2021 r. popatrzymy z perspektywy polskich uwarunkowań prawnych, wówczas można zadać pytanie o konsekwencje teoretycznoprawne, jakie niesie przyznanie środka odwoławczego od decyzji inwestycyjnej stronom z poprzedzającego, ale jednak odrębnego postępowania – o wydanie decyzji srodowiskowej. Jedną z konsekwencji rozszerzenia kręgu podmiotowego do skarżenia zezwolenia inwestycyjnego było niewątpliwie przerwanie reguły, że tylko stronom postępowania (oraz podmiotom na prawach strony) służą środki odwoławcze. Nawet sam ustawodawca w art. 86g ani w innym artykule ustawy ocenowej nie nazywa podmiotów wnoszących odwołanie „stronami” ani „podmiotami na prawach strony”, co wspiera tezę, że nie można ich traktować jako strony.

Wyjątkowości przyjętego rozwiązania należy upatrywać w zastosowaniu innej niż dotychczas stosowana formuła łącząca prawo do wniesienia środka zaskarżenia z przynależnością podmiotu do jednej z dwóch kategorii: strony postępowania albo podmiotu na prawach strony. W postępowaniu administracyjnym podmioty na prawach strony

²⁷ Z.R. KMIECIK, *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, «Państwo i Prawo» 1/2013, s. 21.

²⁸ *Ibidem*, s. 29 i n. oraz przywołana tam literatura. Problematyka praw refleksowych była również analizowana przez A. KUCHARSKĄ, *Strona refleksowa w postępowaniu administracyjnym*, «Jurysta» 7/2006; A. MATANA, *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym*, «Casus» 1/2005, oraz ostatnio przez W. JAKIMOWICZA, *O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym*, «Studia Prawa Publicznego» 39.3/2022, s. 9-37.

nie kierują się własnym interesem prawnym²⁹. Ich działania podyktowane są ochroną szczególnie istotnych wartości, a udział opiera się na legitymacji formalnej, a nie materialnej, ponieważ organizacja społeczna nie reprezentuje uprawnień wynikających z materialnego prawa administracyjnego³⁰. To właśnie ochrona określonych wartości ujęta w skonkretyzowanym interesie społecznym uzasadnia ich udział w postępowaniu administracyjnym, a przyznanie środka zaskarżenia decyzji stanowi pokłosie tego udziału. W odniesieniu do postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w postępowaniu przeprowadzonym z udziałem społeczeństwa obecność organizacji ekologicznej uzasadniana jest potrzebą ochrony środowiska. Uprawnienia procesowe takich organizacji określa art. 44 ustawy ocenowej.

Jak zasadnie podnosi się w doktrynie, z zasady ogólnej dwuinstancyjności postępowania przyjętej w art. 15 k.p.a. nie wynika, czy jest ona podmiotowo ograniczona. Granice podmiotowe wynikają z regulacji legitymacji do wniesienia odwołania³¹. W ogólnym postępowaniu administracyjnym wyznacza je przede wszystkim art. 127 k.p.a., stanowiąc, że prawo do wniesienia odwołania służy stronie (odpowiednio – podmiotom na prawach strony). W piśmiennictwie i orzecznictwie rozważano, na ile prawo to służy stronie, która brała czynny udział w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, słusznie konkludując, że prawo to nie jest uzależnione od takiego udziału³². Podkreślono, że prawem do wniesienia odwołania dysponuje nie tylko strona biorąca udział w postępowaniu zakończonym decyzją, lecz także osoba, która wprawdzie nie brała udziału w postępowaniu, ale jest stroną w rozumieniu przepisów

²⁹ W. FEDERCZYK, *Organizacja ekologiczna jako uczestnik postępowania administracyjnego w zakresie ochrony środowiska*, «Kwartalnik Prawa Publicznego» 3-4/2008, s. 72.

³⁰ B. KRUPA, *Udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia*, «Ius et Administratio» 3/2014, s. 27-28.

³¹ B. ADAMIAK, *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, Warszawa 2020, s. 316.

³² B. ADAMIAK, *Komentarz do art. 127*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*¹⁹, red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, Warszawa 2024, «Legalis».

art. 28 k.p.a.³³ Podniesiono również, że także osoba, która nie była przez organ pierwszej instancji uznawana za stronę (np. organ niezasadnie pominął ją), może wnieść odwołanie³⁴, o ile spełnia przesłanki uznania jej za stronę. Badanie legitymacji do wniesienia odwołania jest jedną z pierwszych czynności przeprowadzanych przez organ odwoławczy, a jego negatywny wynik skutkuje bezprzedmiotowością postępowania odwoławczego.

Doktryna i orzecznictwo zmierzyły się także z zagadnieniem wyłączenia albo ograniczenia prawa do wnoszenia środka odwoławczego. Zostało ono zaakceptowane z tym zastrzeżeniem, że ograniczenie lub wyłączenie prawa strony do wniesienia odwołania od każdej decyzji nieostatecznej może nastąpić wyłącznie na podstawie przepisu ustawy, zaś w razie wątpliwości, czy służy odwołanie od decyzji nieostatecznej, należy przyjmować istnienie prawa do odwołania³⁵. Takie stanowisko nie może budzić wątpliwości w świetle art. 78 Konstytucji RP, w myśl którego „Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”.

Rangi „prawa do wniesienia odwołania” nie sposób przecenić³⁶. Jest to jedna z tych konstrukcji prawnych, za pomocą których podmiot słabszy może skutecznie bronić się przed działaniami podmiotu silniejszego³⁷. Odwołanie natomiast pełni funkcję podstawowego środka zaskarżenia. Prawo obywatela do wniesienia odwołania od każdej nieostatecznej decyzji administracyjnej jest związane z zakończonym postępowaniem, i jak podnosi Jan Zimmermann, nie powinno być odrywane od zdarzeń prawnych, które wcześniej miały miejsce. Dalej

³³ Por. wyrok NSA w Krakowie z 4 lutego 1993 r., SA/Kr 558/92, «Lex» nr 29374, z glosą R. SAWUŁA, *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 lutego 1993 r., SA/Kr 558/92*, «Samorząd Terytorialny» 10/1993, s. 78.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 20 listopada 2012 r., VII SA/Wa 1356/12, orzeczenie dostępne w «CBOSA».

³⁵ A. WRÓBEL, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127*, red. M. JAŚKOWSKA, M. WILBRANDT-GOTOWICZ, A. WRÓBEL, Warszawa 2020, «Lex/el.» 2020.

³⁶ W. JAKIMOWICZ, *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, «Przegląd Prawa Publicznego» 9/2018, s. 37.

³⁷ J. ZIMMERMANN, *Czy schyłek odwołania administracyjnego?*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 2.46/2020, s. 134.

autor twierdzi, że dotyczy ono w zasadzie tylko adresata danej decyzji administracyjnej albo podmiotu będącego stroną lub mającego prawa strony w postępowaniu, które zakończyło się tą decyzją. Następnie wskazuje na tożsamość interesu prawnego, na którym oparta była sama możliwość wydania decyzji, czyli prawo do uruchomienia toku instancji wywodzi się z prawa do uzyskania danej decyzji administracyjnej³⁸.

W analizowanym stanie prawnym obserwujemy sytuację przeciwną – ustawodawca rozszerza krąg uprawnionych do skarżenia decyzji o osoby spoza tego postępowania, przyznając je również podmiotom innym niż strona postępowania o wydanie zezwolenia na inwestycje. Jakie przesłanki kierowały ustawodawcą przy wprowadzaniu tak nadzwyczajnego z perspektywy prawa polskiego rozwiązania? Czy można uznać, że istnieje relacja, którą można wyrazić określonym interesem oraz że ramy tej relacji zostały wyznaczone zakresem przedmiotowym odwołania, w postaci zarzutów normatywnie ograniczonych do związania przez organ wydający zezwolenie na inwestycję decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach³⁹? Odwołanie, jako instrument przyznany słabszej stronie stosunku procesowego, pozwoli na ponowne rozpatrzenie sprawy przez inny organ. Nie wszystkie strony decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach staną się stronami postępowania o wydanie zezwolenia inwestycyjnego, a w konsekwencji – nie wszystkie będą uprawnione poprzez czynne uczestnictwo w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji do kwestionowania działań organu w zakresie uwzględnienia warunków środowiskowych w zezwoleniu na inwestycje.

Ani w analizowanym artykule, ani w innych regulacjach ustawy ocenowej źródło legitymacji podmiotów skarżących w postępowaniu odwoławczym nie zostało prawnie zdeterminowane. Jeżeli postępowanie w przedmiocie zezwolenia na inwestycje dotykałoby ich interesu prawnego, wówczas zostałyby stronami tego postępowania już na etapie pierwszej instancji, co oznacza, że z tego faktu wywodziłyby swoją legitymację do wniesienia odwołania.

³⁸ J. ZIMMERMANN, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 184.

³⁹ Zob. art. 86g ust. 2 ustawy ocenowej.

Osadzenie doktrynalne rozwiązania zastosowanego w art. 86g ustawy ocenowej utrudnia zdominowanie rozważań naukowych opartych na powiązaniu legitymacji skargowej ze statusem strony czy podmiotu na prawach strony. Co zresztą jest całkiem zrozumiałe, biorąc pod uwagę dotychczasowe rozwiązania prawne stosowane przez ustawodawcę, który stara się obecnie stosunki procesowe ograniczyć do tych dwóch kategorii podmiotów. Przedmiotem badań są również normy materialnoprawne, w oparciu o które następuje identyfikacja rodzaju interesu w prawie administracyjnym, chyba że ustawodawca wprowadzi szczegółowe rozwiązania w zakresie uznawania podmiotów za strony postępowania. Odrębności wprowadzane przez ustawodawcę pozostają jednak zwykle w sferze oddziaływania kodeksowego interesu prawnego.

Nie wydaje się również, aby omawianą regulację można było wyjaśnić, odwołując się do interesu prawnego refleksowego. Ukształtowanie prawa do wniesienia odwołania poprzez wymóg wskazania zarzutów ograniczonych zakresowo do rozstrzygnięcia tylko tych kwestii, które występują w obu postępowaniach, tj. tym poprzedzonym wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz zezwolenia na inwestycje, wskazuje na dostrzeżenie przez ustawodawcę refleksu, czyli oddziaływania pierwszego z postępowań na drugie, jasno określając jego granice. Jak zauważa A. Matan, taki interes prawny refleksowy daje jednak jednostce status strony postępowania z możliwością wykonywania wszelkich uprawnień procesowych przysługujących stronie⁴⁰. Uznanie, że i w omawianym przypadku podmioty dysponują takim interesem, może spotkać się z następującymi kontrargumentami: nie mamy tutaj do czynienia ze statusem strony, a ponadto art. 86g ustawy ocenowej takich nieograniczonych uprawnień procesowych nie przyznaje, ale wręcz przeciwnie, ogranicza je.

Konkludując rozważania dotyczące koncepcji interesu prawnego refleksowego, można się zastanowić, czy jest to jakaś ułomna forma uczestnictwa opartego na tym interesie. I podobnie jak w poprzednich przypadkach, również w tym można sformułować argumenty przeciwne.

⁴⁰ A. MATAN, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN, Kraków 2005, s. 322.

Pierwszy to taki, że istnienie powiązania pomiędzy postępowaniami nie oznacza automatycznego przeniesienia interesu prawnego, tzn. każda ze stron postępowania o środowiskowych uwarunkowaniach automatycznie nie stanie się stroną postępowania o wydanie zezwolenia na inwestycje tylko dlatego, że decyzja środowiskowa oddziałuje na treść zezwolenia na inwestycje. W przestrzeni prawa administracyjnego na pierwszy plan, jako źródło interesu prawnego, wysuwa się norma prawna⁴¹. Jeśli strony postępowania o wydanie decyzji środowiskowej staną się stronami postępowania o wydanie zezwolenia na inwestycje, co zapewne w znacznej części przypadków nastąpi, wówczas ich art. 86g ustawy ocenowej nie obejmie. Jeszcze raz warto podkreślić, że analizowana regulacja dotyczy podmiotów innych niż strony postępowania o wydanie zezwolenia na inwestycje.

I jeszcze jedno pytanie, czy ustalenie, że podstawą legitymacji podmiotu wnoszącego odwołanie na podstawie art. 86g ustawy ocenowej jest potrzeba ochrony interesu faktycznego, stoi na przeszkodzie w przyznaniu takiego środka odwoławczego?

Odpowiedź należy zacząć od przypomnienia okoliczności, które doprowadziły do nowelizacji ustawy ocenowej i do wprowadzenia art. 86g ustawy ocenowej. Były nimi zarzuty podnoszone przez Komisję Europejską wskazujące na niepełną implementację dyrektywy EIA w zakresie przyznania środków skarżenia zezwolenia na inwestycję „zainteresowanej społeczności”. Zadanie ustawodawcy polegało na włączeniu regulacji unijnych w rozwiązania przyjęte w polskim systemie prawnym. Trudność polegała przede wszystkim na konieczności odpowiedniego dostosowania dyrektywy EIA do podstawowych konstrukcji prawa administracyjnego, typowych dla prawa polskiego, jak właśnie oparcie uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym o kryterium interesu prawnego, ukształtowanie środków zaskarżenia, złożoność postępowania inwestycyjnego.

Warto jeszcze raz powrócić do regulacji zawartych w dyrektywie EIA. Podstawę przyznania zainteresowanej społeczności w prawie krajowym

⁴¹ W. JAKIMOWICZ, *O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym*, «*Studia Prawa Publicznego*» 2.39/2022, s. 12.

prawa kwestionowania zezwolenia na inwestycje oparto na dwóch alternatywnych przesłankach: pierwsza odwołuje się do „wystarczającego interesu”, a druga do „podnoszenia naruszenia prawa”, jeśli przepisy prawa krajowego tak właśnie stanowią. Przywołane regulacje dyrektywy dotyczą wnoszenia środka zaskarżenia do sądu. Niniejszy artykuł koncentruje się natomiast na odwołaniu, zatem na środku, do którego dyrektywa EIA odnosi się w stopniu szczątkowym: nie wyklucza możliwości istnienia wstępnej procedury odwoławczej⁴².

Ustawodawca polski, wprowadzając odwołanie, o którym mowa w art. 86g ustawy o ocenie dla stron decyzji środowiskowej, niemających statusu strony w postępowaniu o wydanie zezwolenia na inwestycje, wykorzystał przyznany w regulacjach unijnych zakres swobody kształtowania środka odwoławczego w procedurze administracyjnej. Prawo unijne nie nakazuje oparcia środka zaskarżenia na określonej kategorii interesu, co niewątpliwie ułatwia włączenie środka zaskarżenia do systemu prawnego państwa członkowskiego.

W doktrynie podnosi się, że posiadanie interesu prawnego nie zawsze jest atrybutem strony w postępowaniu administracyjnym. Przepisy szczególne mogą przyznawać status strony w określonych kategoriach spraw również podmiotom, których praw lub obowiązków wydana decyzja nie będzie dotyczyła ani bezpośrednio, ani nawet pośrednio⁴³. Wydaje się, że ustawodawca, rozwiązując problem odpowiedniej implementacji przepisów dyrektywy EIA, nawiązał do tego rozwiązania. Wyposażył w legitymację do skarżenia podmioty, które nie uczestniczą w tym postępowaniu ze względu na brak interesu prawnego, ale nie zdecydował o przyznaniu im statusu strony w całym postępowaniu. Wydaje się, że przyjęte rozwiązanie stanowi swego rodzaju kompromis pozwalający na implementację dyrektywy EIA z jednoczesnym wprowadzeniem nieznacznych odrębności proceduralnych do systemu środków odwoławczych polskiego postępowania jurysdykcyjnego.

⁴² Por. art. 11 ust. 4 dyrektywy EIA.

⁴³ Z.R. KMIECIK, *Interes prawny...*, s. 32.

6. CHARAKTERYSTYKA PRAWNA ODWOŁANIA, O KTÓRYM MOWA W ART. 86G USTAWY OCENOWEJ

Ograniczony zakres przedmiotowy podlegający zaskarżeniu w odwołaniu wnoszonym na podstawie art. 86g ustawy ocenowej stanowi dodatkowy wymóg prawny, nieznaną regulacji kodeksowej. W odwołaniu wnoszonym na podstawie art. 127 k.p.a. zakres zaskarżenia wyznacza strona, nie trzeba również podnosić zarzutów wobec decyzji organu pierwszej instancji ani wskazywać kierunku postępowania odwoławczego⁴⁴, wystarczy wyrażony przez stronę brak akceptacji dla wydanej decyzji. Chociaż w niektórych sprawach ustawodawca zwiększył wymagania formalne właśnie poprzez obowiązek sformułowania zarzutów, to jednak ograniczenie przedmiotu zaskarżenia jest rozwiązaniem wyjątkowym⁴⁵. W analizowanym przypadku można je wyjaśnić poprzez przywołanie charakteru uczestnictwa odwołującego się, co było przedmiotem analizy w poprzednim podrozdziale.

Postępowanie odwoławcze wszczęte w wyniku odwołania wniesionego na podstawie art. 86g ustawy ocenowej spełnia cele odwołania, tj. w szerszym ujęciu – zapoczątkowuje kontrolę prawidłowości zaskarżonej decyzji, jak i ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej⁴⁶, z ustawowym ograniczeniem dotyczącym zakresu związania

⁴⁴ K. ŚWIDERSKI, *Odwołanie od decyzji administracyjnej*, «Causus» 62/2011, s. 14.

⁴⁵ Np. w ordynacji podatkowej ustawodawca nałożył obowiązek określenia istoty i zakresu żądania oraz wskazanie dowodów na ich poparcie (por. art. 222 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.). Treść odwołania podlega większym wymogom formalnym niż w postępowaniu administracyjnym. W analogiczny sposób zostały ukształtowane wymagania odnoszące się do skarżenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Wprowadził je ust. 1a dodany do art. 11 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 311).

⁴⁶ Z.R. KMIĘCIK, *Dwuinstancyjność ogólnego postępowania administracyjnego w świetle przepisów Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego*, «Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska» LXIV/1/2017, s. 93. Podobnie np. E. ISEKON, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, red. J. STAROŚCIAK, Warszawa 1970, s. 235.

decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach⁴⁷. W wyniku wniesienia odwołania dochodzi do przejścia sprawy stanowiącej przedmiot postępowania pierwszoinstancyjnego do drugiej instancji⁴⁸. Nie zachodzi niebezpieczeństwo rozszerzenia granic sprawy ani naruszenia zakazu wykroczenia poza zakres orzekania organu pierwszoinstancyjnego⁴⁹, bowiem zarzuty podnoszone w odwołaniu wpisują się w granice sprawy. Nie zachodzi też niebezpieczeństwo tworzenia „trzeciej instancji” weryfikującej prawidłowość wydanej decyzji, ponieważ to nie decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach podlega zaskarżeniu, lecz wydane nieostateczne zezwolenie na inwestycje.

Jak podnosi Barbara Adamiak, przyznanie określonych praw procesowych jednostce przesądza o relacji z administracją publiczną przez poddanie jej regulacji prawnej, wyłączając dowolność działania organu administracji publicznej⁵⁰. Nie ma również żadnego uzasadnienia dla wyłączania stron skarżących z czynnego udziału w postępowaniu odwoławczym. O ile w pełni zrozumiałe są te rozważania w odniesieniu do strony, o tyle w stosunku do podmiotu o nie w pełni określonej sytuacji prawnej, jak ma to miejsce w analizowanym przypadku, wymagają szerszej refleksji.

W art. 86g ustawy ocenowej nie został normatywnie jednoznacznie przesądzony status prawny podmiotu wnoszącego odwołanie i inicjującego w ten sposób postępowanie przed organem drugiej instancji. Warto zwrócić uwagę, że organizacji ekologicznej wnoszącej odwołanie

⁴⁷ Zob. art. 86g ust. 2 ustawy ocenowej.

⁴⁸ M. MIŁOSZ, *Tożsamość sprawy rozstrzyganej w postępowaniu odwoławczym oraz obowiązek uwzględniania zmian stanu prawnego i faktycznego*, [w:] *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, II, red. A. BOCHENTYN, M. MIŁOSZ, Gdańsk 2019, s. 26.

⁴⁹ B. ADAMIAK, *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, IX, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, Warszawa 2014, s. 221.

⁵⁰ B. ADAMIAK, *Wartości przesądzające o przyjęciu koncepcji weryfikacji rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, II, cz. 5, *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. B. ADAMIAK, G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, K. SOBIERALSKI, Warszawa 2019, «WKP/el».

ustawodawca przyznał status podmiotu na prawach strony. Brak jest analogicznej regulacji w odniesieniu do pozostałych podmiotów. Czy ów brak był zabiegiem celowym, pozostawiającym określenie statusu prawnego praktyce, orzecznictwu? Nie wydaje się, aby taka była intencja. Wątpliwości można wyrazić w kolejnych pytaniach, czy wraz z wniesieniem środka zaskarżenia, o którym mowa w art. 86g ustawy ocenowej, doszło do wyczerpania relacji procesowej. Jak organ odwoławczy ma traktować wnoszącego odwołanie? Czy należy stosować w stosunku do niego zasady ogólne, w tym zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu? Warstwa normatywna, która pozwalałaby na udzielenie odpowiedzi na postawione pytania, jest bardzo skromna. Z ust. 5 art. 86g ustawy ocenowej wynika, że strony decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach mogą wnieść również skargę do sądu administracyjnego⁵¹ od wydanego zezwolenia na inwestycje, nawet jeśli nie brały udziału w tym postępowaniu. Chociaż zasadniczą treścią przepisu jest przyznanie legitymacji do wniesienia skargi do sądu, to treść *in fine* tego ustępu wyraźnie odwołuje się do postępowania administracyjnego. Ustawodawca wskazuje na „udział” tych stron w postępowaniu. Precyzyjnie rzecz ujmując, to przepis został sformułowany warunkowo: nawet jeśli takiego udziału nie było, podmioty mają prawo do wniesienia skargi. O ile brak udziału w postępowaniu nie powoduje większych wątpliwości, to w kontekście regulacji art. 86g ustawy ocenowej zastanowienia wymaga sytuacja przeciwna – w jaki sposób, w jakim zakresie i w jakim charakterze podmioty mogą wziąć w nim udział. Analizowany art. 86g ustawy ocenowej pozwala bardziej na postawienie pytań niż na udzielenie odpowiedzi. Jeśli przyjmiemy, że jedynym przypadkiem umożliwiającym „wzięcie udziału w postępowaniu” jest nie tylko uprzednie wniesienie odwołania, lecz także uczestniczenie w postępowaniu odwoławczym, wówczas *de lege ferenda* należy sformułować postulat uzupełnienia regulacji prawnych o określenie statusu prawnego tych

⁵¹ Uzupełniająco należy dodać, że zakres przedmiotowy skargi został ukształtowany analogicznie jak odwołania, tj. skarga wymaga wskazania, w jakim zakresie zezwolenie na inwestycję jest niezgodne z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach lub nie uwzględnia jej postanowień.

podmiotów w postępowaniu odwoławczym, na przykład analogicznie jak w przypadku organizacji ekologicznych.

Jeśli przyjmiemy, że uprawnienia podmiotów ograniczają się jedynie do wniesienia środków odwoławczych (odwołania, skargi do sądu administracyjnego), wówczas postulat *de lege ferenda* będzie dotyczył zmiany art. 86g ust. 5 *in fine*, tak aby wyrażenie „wzięcie udziału” ustawodawca zawęził do wniesienia odwołania.

Należy opowiedzieć się za pierwszą interpretacją. Pozwala ona poprzez uczestnictwo (nawet jeśli byłoby ono ograniczone zakresowo do przedmiotu skarżenia) na bieżące reagowanie na działania podejmowane przez organ w ramach postępowania odwoławczego. Natomiast zmiana omawianej regulacji poprzez przyznanie skarżącemu statusu podmiotu na prawach strony uzupełniłaby istniejącą lukę i usunęłaby zidentyfikowane wątpliwości.

7. ZAKOŃCZENIE

Omawiana nowelizacja stanowi przykład takich regulacji, które w wąskim wycinku dostosowują prawo polskie do prawa unijnego. Wprowadzony nowelizacją z maja 2021 r. art. 86g ustawy o ocenie rozszerza krąg osób uprawnionych do skarżenia zezwolenia na inwestycje w zakresie dotyczącym zgodności warunków środowiskowych ustalonych w decyzji środowiskowej. Odwołanie, o którym mowa w analizowanym artykule, spełnia funkcję odwołania wnoszonego w postępowaniu administracyjnym. Jego cechą szczególną jest ograniczony przedmiotowo zakres. Jeśli odwołanie wnoszą strony postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wówczas zarzuty mogą dotyczyć zgodności warunków z treścią zezwolenia na inwestycję.

Przeprowadzona w artykule analiza wskazuje, że podmioty te nie są związane z postępowaniem o wydanie zezwolenia na inwestycje interesem prawnym, nie zostały również uznane przez ustawodawcę za strony postępowania ani za podmioty na prawach strony w postępowaniu odwoławczym.

Oszczędny zakres regulacji zawartych w art. 86g ustawy ocenowej uprawnia do formułowanych w artykule postulatów *de lege ferenda* do pełniejszego normatywnego określenia przez ustawodawcę statusu podmiotów odwołujących się oraz ich praw procesowych w postępowaniu przed organami drugiej instancji.

ROZSZERZENIE LEGITYMACJI DO WNIESIENIA ODWOŁANIA
OD ZEZWOLENIA NA INWESTYCJE.
ROZWAŻANIA NA TLE ART. 86G USTAWY OCENOWEJ

Streszczenie

Artykuł skupia się na analizie art. 86g ustawy ocenowej, dodanego nowelizacją w maju 2021 r., i wprowadzonych w nim środków zaskarżenia zezwolenia na inwestycje. Główny problem badawczy dotyczy ustalenia statusu prawnego podmiotów uprawnionych do wniesienia odwołania. Nie są to (tylko) strony postępowania zakończonego wydaniem zezwolenia na inwestycje, lecz także strony postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Źródło legitymacji do wniesienia odwołania nie zostało przez ustawodawcę jednoznacznie określone. Z analizy przeprowadzonej w artykule wynika, że skarżący nie są stronami postępowania zakończonego decyzją, w stosunku do której mogą wnieść odwołanie. Nie mają również interesu prawnego w skarżeniu tej decyzji. Postępowanie odwoławcze zainicjowane przez skarżących spełnia co do zasady funkcję postępowania odwoławczego, o którym mowa w kodeksie postępowania administracyjnego. Cechę szczególną odwołania stanowi natomiast jego zakres – zarzuty powinny ograniczać się do zakresu zgodności pozwolenia na inwestycję z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. W artykule omówiony został ograniczony zakres odwołania z art. 86g i skonfrontowany z postępowaniem odwoławczym zawartym w kodeksie postępowania administracyjnego.

AN EXTENSION OF THE RIGHT TO FILE AN APPEAL AGAINST
AN INVESTMENT PERMIT: REMARKS ON THE BACKGROUND TO ARTICLE
86G OF POLAND'S EIA LAW

Summary

This paper analyses Article 86g of Poland's legislation on environmental impact assessment, which entered statutory law in May 2021, in an amendment extending the scope of appeals against investment permits. The main research issue in this

paper is to determine the legal status of actors entitled to appeal. They are not only the parties to proceedings concluded with the issuance of an investment permit, but also parties to proceedings for the issuance of an environmental decision. The legislator has not laid down a clear definition of the source of the right to bring a complaint. The analysis conducted in this paper shows that the complainants are not parties to proceedings concluded by the decision against which they may file an appeal, neither do they have a legal interest in complaining against that decision. The review proceedings initiated by applicants are basically in line with the function of review proceedings as referred to in the Polish Administrative Procedure Code (Kodeks postępowania administracyjnego, k.p.a.). However, the specific feature of an appeal is its scope: the grounds of the complaint should be limited to the scope within which the investment permit coincides with the decision on environmental conditions. The paper discusses the limited scope of appeals available under Article 86g and contrasts it with the appeal procedure defined in k.p.a.

Słowa kluczowe: odwołanie; decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach; strona w postępowaniu administracyjnym; interes prawny; postępowanie administracyjne; zezwolenie na inwestycje.

Keywords: appeal; environmental decision; party to administrative proceedings; legal interest; administrative proceedings; investment permit.

Literatura

- B. ADAMIAK, *Komentarz do art. 127, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*¹⁹, red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, Warszawa 2024, «Legalis».
- ADAMIAK B., *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji, [w:] System Prawa Administracyjnego, IX, Prawo procesowe administracyjne*, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, Warszawa 2020.
- ADAMIAK B., *Wartości przesądzające o przyjęciu koncepcji weryfikacji rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym, [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego, II, cz. 5, Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. B. ADAMIAK, G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, K. SOBIERSKI, Warszawa 2019, «Lex/el.».
- ADAMIAK B., *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji, [w:] System Prawa Administracyjnego, IX, Prawo procesowe administracyjne*, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, Warszawa 2014.
- CHRÓŚCIELEWSKI W., *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego, [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego, II.1, red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, «Lex/el.» 2018.*

- CHRÓŚCIELEWSKI W., *Konsekwencje prawne złożenia odwołania przez osobę, która nie jest stroną postępowania administracyjnego*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 5/2016, s. 23-35.
- DOBROWOLSKI G., *Problem związania decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*, «Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska» 1/2021, s. 1-13.
- DOBROWOLSKI G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.
- FEDERCZYK W., *Organizacja ekologiczna jako uczestnik postępowania administracyjnego w zakresie ochrony środowiska*, «Kwartalnik Prawa Publicznego» 3-4/2008, s. 72-81.
- GRUSZECKI K., *Komentarz do art. 86g ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, «Lex/el.» 2023.
- ISERZON E., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, red. J. STAROŚCIAK, Warszawa 1970.
- JAKIMOWICZ W., *O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym*, «Studia Prawa Publicznego» 3/39/2022, s. 9-37.
- JAKIMOWICZ W., *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, «Przegląd Prawa Publicznego» 9/2018, s. 34-57.
- JAKIMOWICZ W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, «Lex/el.» 2012.
- KMIECIK Z.R., *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, «Państwo i Prawo» 1/2013, s. 19-35.
- KMIECIK Z.R., *Dwuinstancyjność ogólnego postępowania administracyjnego w świetle przepisów Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego*, «Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska» LXIV/2017, s. 91-106.
- KORBEL W., *Realne usprawnienie procesu budowlano-inwestycyjnego metodą ewolucyjnego przekształcania przepisów prawa*, [w:] *Proces inwestycyjno-budowlany. Administracyjnoprawne wyzwania dla ustawodawcy*, red. L. DUBIŃSKI, T. KOCOŁ, Kraków 2012, s. 31-44.
- KOSIERADZKA-FEDERCZYK A., *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach: akty związane czy uznaniowe, deklaratoryjne czy konstytutywne? Analiza prawna*, «Kwartalnik Prawa Publicznego» 3/2013, s. 51-62.
- KOSIERADZKA-FEDERCZYK A., *Charakterystyka prawna wybranych aspektów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, «Samorząd Terytorialny» 7-8/2013, s. 52-60.
- KOSIERADZKA-FEDERCZYK A., *Ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko*, [w:] *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, red. W. FEDERCZYK, A. FOGEL, A. KOSIERADZKA-FEDERCZYK, Warszawa 2015, s. 59-62.

- KRUPA B., *Udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia*, «Ius et Administratio» 3/2014, s. 18-34.
- MAŁYSA-SULIŃSKA K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, «Lex/el.».
- MATAN A., *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym*, «Casus» 1/2005, s. 119-133.
- MATAN A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN, Kraków 2005.
- MIŁOŚZ M., *Tożsamość sprawy rozstrzyganej w postępowaniu odwoławczym oraz obowiązek uwzględniania zmian stanu prawnego i faktycznego*, [w:] *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, II, red. A. BOCHENTYN, M. MIŁOŚZ, Gdańsk 2019, s. 26-30.
- Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*, red. Z. NIEWIADOMSKI, Warszawa 2009.
- Prawo ochrony środowiska*, red. J. STELMAŚIAK, Warszawa 2009.
- RAKOWICZ B., *Prawo ochrony środowiska – decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach – zagadnienie wstępne. Glosa do wyroku NSA z dnia 16 września 2008 r., II OSK 821/08*, «OSP» 6.63/2009, s. 426-435.
- SAWUŁA R., *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 lutego 1993 r., SA/Kr 558/92*, «Samorząd Terytorialny» 10/1993, s. 78-80.
- SIWOWSKI M., *Zmiany w budowlanym procesie inwestycyjnym po implementacji przez Polskę dyrektywy EIA*, «Monitor Prawniczy» 19/2021, s. 1026-1030.
- ŚWIDERSKI K., *Odwołanie od decyzji administracyjnej*, «Casus» 62/2011, s. 6-16.
- TRZCIŃSKA D., *Proces inwestycyjno-budowlany w praktyce. Rozwiązania najważniejszych problemów*, Warszawa 2021.
- TRZCIŃSKA D., *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia*, «Studia Prawnoustrojowe» 37/2017, s. 36-50.
- WRÓBEL A., *Art. 127 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. JAŚKOWSKA, M. WILBRANDT-GOTOWICZ, A. WRÓBEL, Warszawa 2020, «Lex/el.» 2020.
- ZIMMERMANN J., *Czy schyłek odwołania administracyjnego?*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 2.46/2020, s. 133-148.
- ZIMMERMANN J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.