

# Udział społeczeństwa w ochronie przyrody

PROF. DR HAB. WOJCIECH RADECKI  
Instytut Nauk Prawnych PAN

**Z**ródeł regulacji dotyczących udziału społeczeństwa w ochronie przyrody można poszukiwać w dalekiej przeszłości, kiedy w drugiej połowie XIX wieku rodziła się idea konserwatorskiej ochrony przyrody. Różnego rodzaju społeczne stowarzyszenia ochroniarskie odcisnęły znaczące piętno na jej powstaniu i rozwoju. Sytuacja ziem polskich była o tyle nietypowa, że w owym czasie Polska nie stanowiła samodzielnego organizmu państwowego. Jednakże aktywność takich stowarzyszeń, jak powołane w 1873 r. w Zakopanem Galicyjskie Towarzystwo Tatrzańskie czy powstałe w 1906 r. w Warszawie Polskie Towarzystwo Krajoznawcze zapoczątkowały zorganizowaną działalność w dziedzinie ochrony przyrody.

Twórca polskiej koncepcji prawa ochrony przyrody, Jan Gwalbert Pawlikowski, w opublikowanym na łamach rocznika (1922) „Ochrony Przyrody” szkicu „Społeczna organizacja ochrony przyrody” pisał, że żadne ustawodawstwo, żadna organizacja państwowa nie zdolają skutecznie spełnić zadań ochrony przyrody bez oparcia się na szerokiej podstawie społecznej. Opinia sprzyjająca ochronie przyrody wytwarza się najłatwiej lokalnie, lepiej więc jest, jeżeli inicjatywa ochrony wychodzi z województwa, powiatu, miasta i wsi aniżeli z centrum państwa. Inicjatywę poprzedzić musi uświadomienie, a do tego prowadzi z jednej strony propaganda idei, z drugiej przyciągnięcie do współdziałania jak najszerszych warstw społeczeństw. Samo faktyczne wykonywanie ochrony, ażeby było skuteczne, musi szukać oparcia w społeczeństwie.

Kiedy w 1937 roku Władysław Szafer w broszurze „Rzut oka na stan obecny ochrony przyrody w Polsce na tle 17-letniej działalności Państwowej Rady Ochrony Przyrody” podsumowywał pionierski okres polskiej ochrony przyrody, ocenił, że najważniejszym, a zarazem najpomyślniejszym zjawiskiem w dziedzinie rozwoju idei przyrody było rozpowszechnienie jej w społeczeństwie. W tabeli zamieszczonej w broszurze Szafer wymienił 34 organizacje społeczne zajmujące się ochroną przyrody, wśród nich m. in. Polskie Towarzystwo Przyrodników im. Kopernika we Lwowie, Krakowskie Towarzystwo Ochrony Zwierząt i Przyrody, Ligę Ochrony Przyrody, Sekcję do Badań i Ochrony Zabytków Przyrodniczych i Geograficznych Towarzystwa Przyrodniczego im. Stanisława Staszica w Łodzi, Sekcję Ochrony i Hodowli Łosia

Polskiego Związku Łowieckiego, Sekcję Ochrony Pardwy Towarzystwa Łowieckiego Ziemi Wschodnich w Wilnie, Polskie Towarzystwo Wędkarskie w Krakowie.

Problematyka organizacji społecznych zajmujących się ochroną przyrody znalazła jedynie minimalne odzwierciedlenie w ustawodawstwie. Pierwsza polska ustawa o ochronie przyrody z 10 marca 1934 r. tylko zamarkowała, że organizacje społeczne mające na celu ochronę przyrody mogą współdziałać w organizacji straży ochrony przyrody, która jednak w międzywojniu nie została powołana. Druga powojenna ustawa o ochronie przyrody z 7 kwietnia 1949 r. powtórzyła regulację pierwszej, ale warunki powołania straży pojawiły się dopiero po przełomie październikowym<sup>56</sup>, kiedy w 1957 r. na bazie pięciu działających wtedy organizacji ochronnych: Ligi Ochrony Przyrody, Polskiego Związku Łowieckiego, Polskiego Związku Wędkarskiego, Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego i Polskiego Związku Alpinizmu powstała Straż Ochrony Przyrody. Nie była ona wszakże typową organizacją społeczną, lecz raczej emanacją tych pięciu organizacji społecznych, nazywaną w ówczesnych przepisach „społecznym organem administracji państwowej”.

Ważnym krokiem ewolucyjnym była ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, która udziałowi organizacji społecznych (obok samorządu mieszkańców i związków zawodowych) w tworzeniu warunków ochrony środowiska poświęciła osobny rozdział. Nie było w nim wprowadzenie mowy o ochronie przyrody, ale uprawnienia organizacji społecznych w ochronie środowiska znajdowały odpowiednie zastosowanie w ochronie przyrody w rozumieniu nadal obowiązującej wtedy ustawy z 1949 r.

Dopiero trzecia polska ustawa o ochronie przyrody z 16 października 1991 r. zawierała rozdział 6 „Uprawnienia organizacji społecznych i obywateli” składający się z dwóch artykułów, spośród których art. 48 dotyczył Straży Ochrony Przyrody, następny art. 49 – społecznych opiekunów ochrony przyrody. Po dziesięciu latach Straż Ochrony Przyrody została z przyczyn niepojętych zlikwidowana, wobec czego zmieniła się treść art. 48, który został ograniczony do wskazania, że działalność statutowa organizacji społecznych mających na celu ochronę przyrody wymaga uzgodnienia: na obszarach parków narodowych lub krajobrazowych – z dyrektorami tych parków, na obszarach nadleśnictw – z nadleśniczymi, na pozostałych terenach objętych formami ochrony przyrody – z wojewódzkimi konserwatorami przyrody. Pozostał

w mocy art. 49 umożliwiający osobom fizycznym uzyskanie uprawnień społecznych opiekunów przyrody. Ponieważ jedynym uprawnieniem takiego opiekuna było pouczenie osób naruszających przepisy o ochronie przyrody, trudno ocenić ten przepis inaczej jak czysto fasadowy.

Nic tedy dziwnego, że czwarta, obowiązująca ustawa o ochronie przyrody z 16 kwietnia 2004 r. nie wyodrębnia przepisów o organizacjach społecznych zainteresowanych ochroną przyrody i nie przejmuje przepisów o społecznych opiekunach przyrody. Jedynie w przepisach dotyczących organów doradczych: Państwowej Rady Ochrony Przyrody, regionalnej rady ochrony przyrody, rady naukowej parku narodowego i rady parku krajobrazowego znajdujemy wskazanie, że członków tych rad wybiera się m. in. spośród przedstawicieli działających na rzecz ochrony przyrody organizacji ekologicznych.

To dość wstrzemięźliwe stanowisko ustawodawcy w samej ustawie o ochronie przyrody nie oznacza, że uprawnienia obywateli i ich organizacji w ochronie przyrody pozostały poza zakresem zainteresowania ustawodawcy. Wprost przeciwnie, w fundamentalnej dla naszego prawa ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, pojawiło się pojęcie organizacji ekologicznej zdefiniowanej jako organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona środowiska, a jeśli ochrona środowiska, to tym samym ochrona przyrody. Przepis art. 10 tej ustawy proklamował zasadę partycypacji społecznej stanowiąc, że każdy w przypadkach określonych w ustawie ma prawo do uczestniczenia w postępowaniu w sprawie wydania decyzji z zakresu ochrony środowiska lub przyjęcia projektu polityki, strategii, planu lub programu rozwoju i restrukturyzacji oraz projektu studium i planu zagospodarowania przestrzennego. Szczegóły zostały rozwinięte w dziale V tytułu I tej ustawy. Warto odnotować istotną zmianę jakościową w porównaniu z ustawą z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, tam były tylko organizacje, tu natomiast pojawia się „każdy”.

Zamieszczone w Prawie ochrony środowiska przepisy dotyczące udziału społeczeństwa obowiązywały przez siedem lat, po czym zostały z tej ustawy wyjęte i przeniesione (z istotnymi zmianami) do ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, tworzącej trzon tzw. horyzontalnych instrumentów ochrony środowiska. □