

# Ewolucja przepisów o udziale organizacji społecznych

PROF. DR HAB. WOJCIECH RADECKI  
Instytut Nauk Prawnych PAN

Przepisy prawne regulujące udział organizacji społecznych w sprawach związanych z ochroną środowiska, w tym ochroną przyrody w Polsce przeszły długą, półwieczną już drogę rozwojową. Na tej drodze kamieniami milowymi były cztery ustawy:

- z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (k. p. a.),
- z 31 stycznia 1980 r. O ochronie i kształtowaniu środowiska,
- z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,
- z 3 października 2008 r. O udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Ostania z nich otwiera obowiązujący stan prawny, przeto w rozwoju historycznym można wyróżnić trzy etapy wyznaczone datami wejścia w życie odnośnych ustaw:

- 1) od 1 stycznia 1961 r. do 31 sierpnia 1980 r.,
- 2) od 1 września 1980 r. do 30 września 2001 r.,
- 3) od 1 października 2001 r. do 14 listopada 2008 r.

## Okres od 1 stycznia 1961 r. do 31 sierpnia 1980 r.

W pierwszym z wyróżnionych okresów jedyną podstawą udziału organizacji społecznych był art. 28 k. p. a., który następnie uzyskał oznaczenie art. 31. W brzmieniu pierwotnym zobowiązywał on organ administracji państwowej do dopuszczenia organizacji społecznej do udziału na prawach strony w postępowaniu dotyczącym innej osoby, jeżeli udział taki był uzasadniony celami statutowymi tej organizacji i interes społeczny tego wymagał. Nie wchodząc w szczególności i kolejne zmiany tego przepisu warto zaakcentować jedną najważniejszą jego cechę: o tym, czy organizacja społeczna zostanie dopuszczona do postępowania, rozstrzygał organ, gdyż od jego oceny zależało, czy uzna udział organizacji za uzasadniony nie tylko jej celami statutowymi, lecz także interesem społecznym.

## Okres od 1 września 1980 r. do 30 września 2001 r.

Okres ten otwiera wejście w życie ustawy z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. Ustawa ta nie uchyliła art. 31 k. p. a., który nadal mógł być podstawą udziału organizacji społecznych w postępowaniu, ale obok niego wprowadziła nową podstawę aktywności

organizacji. Według art. 100 tej ustawy organizacje społeczne zainteresowane ochroną środowiska ze względu na przedmiot swego działania mogły występować do organów administracji państwowej o zastosowanie środków zmierzających do usunięcia zagrożenia środowiska, a organy administracji państwowej decydujące o lokalizacji i wyznaczeniu miejsca realizacji inwestycji o dużym wpływie na środowisko zostały zobowiązane do informowania organizacji społecznych o przygotowywanych przedsięwzięciach; organizacje mogły zgłosić swe wnioski i zastrzeżenia, organ miał obowiązek je rozpatrzyć i powiadomić o sposobie załatwienia. Jeżeli w tej sytuacji organizacja zainteresowana ochroną środowiska chciała wziąć udział w postępowaniu, to organ ją do tego musiał dopuścić i (w odróżnieniu od nadal obowiązującego art. 31 k. p. a.) nie mógł odmówić dopuszczenia argumentując odmowę brakiem interesu społecznego w udziale organizacji.

Przepis art. 100 tej ustawy zmieniał się kilkakrotnie, aby począwszy od 1 stycznia 1998 r. uzyskać postać, która określić można jako „pierwsze apogeum” uprawnień organizacji społecznych zainteresowanych ochroną środowiska. Organizacje uzyskały bowiem uprawnienia nie tylko do otrzymywania powiadomień o przedsięwzięciach o dużym wpływie na środowisko, składania uwag i wniosków, występowania na prawach strony w postępowaniu, ale także do wpisania się na listę obowiązkowo prowadzoną przez organy administracji, a taki wpis oznaczał, że organ zawsze musiał skierować do organizacji wpisanej na listę indywidualne powiadomienie o przedsięwzięciach mających duży wpływ na środowisko, a więc tym samym na przyrodę.

## Okres od 1 października 2001 r. do 14 listopada 2008 r.

Z dniem 1 października 2001 r. weszła w życie nadal obowiązująca ustawa – Prawo ochrony środowiska, która zastąpiła swą poprzedniczkę z 1980 r. Przez pierwsze osiem lat obowiązywania Prawo ochrony środowiska regulowało kwestię udziału organizacji, które zostały określone mianem organizacji ekologicznych, tj. takich organizacji społecznych, których celem statutowym jest ochrona środowiska. Według art. 33 tej ustawy w brzmieniu pierwotnym organizacje ekologiczne, które powołując się na miejsce swego działania, zgłosiły chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczyły w nim na prawach strony. Łatwo dostrzec, że w porównaniu z ostatnim

okresem obowiązywania ustawy z 1980 r. uprawnienia organizacji społecznych zostały ograniczone, co wyrażało się w tym, że:

- – zostały one zacieśnione tylko do postępowań wymagających udziału społeczeństwa, a więc takich, w których sporządzany był raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- – nie było już obowiązku prowadzenia listy organizacji zainteresowanych otrzymywaniem powiadomień, a wyłączenie stosowania art. 31 § 4 k. p. a. oznaczało, że organ nigdy nie miał obowiązku powiadomienia organizacji o postępowaniu, w którym ich udział byłby uzasadniony interesem społecznym, organizacje musiały same się o tym dowiedzieć.

Dodać jednak trzeba, że w sytuacjach innych niż określone w art. 33 Prawa ochrony środowiska podstawą ewentualnego uczestnictwa organizacji społecznych w postępowaniu mógł być nadal obowiązujący art. 31 k. p. a.

Zmiany ustawy, jakie nastąpiły w latach 2003-2007 pociągnęły za sobą dalsze ograniczenia uprawnień organizacji społecznych zainteresowanych ochroną środowiska. Zmiany te szły w dwóch zasadniczych kierunkach:

- wprowadzanie kolejnych restrykcji w art. 33 Prawa ochrony środowiska, najpierw przez uzależnienie udziału organizacji ekologicznych od uprzedniego złożenia uwag lub wniosków, następnie przez wskazanie, że zgłoszenie chęci uczestnictwa w postępowaniu musi nastąpić jednocześnie ze złożeniem uwag lub wniosków; późniejsze zgłoszenie chęci uczestnictwa już nie mogło być uwzględnione,
- wyłączenie możliwości stosowania art. 31 k. p. a. w sprawach o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwoleń na budowę oraz pozwoleń wodnoprawnych.

W trzech ostatnio wyróżnionych kategoriach spraw organizacja ekologiczna mogła uczestniczyć tylko wtedy, gdy zachodziły przesłanki z art. 33 Prawa ochrony środowiska, a jeżeli nie zachodziły, to nie mogła domagać się dopuszczenia do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 k. p. a. ze względu na wyrażone wyłączenie możliwości jego stosowania.

Reakcją ustawodawcy na ten stan była czwarta ze wskazanych na wstępie ustaw, tj. ustawa z 3 października 2008 r., która weszła w życie 15 listopada 2008 r. i uczyniła z udziału społeczeństwa w ochronie odrębną materię ustawową, łącząc ją z dostępem do informacji o środowisku i ocenami oddziaływania na środowisko. Wraz z wejściem w życie tej ustawy zaczyna się okres prawa obowiązującego i „drugie apogeum” uprawnień organizacji. □