

## **Udział organizacji pozarządowych w ochronie środowiska**

### **1. Wstęp**

Ochrona środowiska naturalnego należy obecnie do podstawowych zadań władz publicznych. Obowiązek chronienia środowiska wynika wprost z regulacji zawartych w ustawie zasadniczej. W obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przepisy odnoszące się bezpośrednio do ochrony środowiska znajdują się w różnych miejscach, występując w różnym kontekście<sup>1</sup>. Na szczególne wyróżnienie zasługuje art. 74 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym „władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska”. Zarówno powyżej przytoczony przepis, jak i art. 74 ust. 3 wymuszają na ustawodawcy stworzenie odpowiednich warunków dla efektywnej realizacji postanowień ustawy zasadniczej<sup>2</sup>. Polski prawodawca podjął się tego zadania, uchwalając dnia 3 października 2008 r. ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko<sup>3</sup>. W obecnie istniejącym polskim systemie prawnym jest on podstawowym aktem prawnym regulującym możliwość udziału społeczeństwa w chronieniu środowiska naturalnego.

Możliwość wpływania na ochronę środowiska naturalnego przez społeczeństwo związana jest z przemianami ustrojowymi dokonanymi w Polsce po 1989 roku, gdy sukcesywnie podejmowano działania na rzecz utworzenia społeczeństwa obywatelskiego<sup>4</sup>. Pierwszym aktem prawnym dedykowanym umożliwieniu społeczeństwu udziału w ochronie środowiska naturalnego była ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>2</sup> Art. 74 ust. 3 Konstytucji RP: „Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska”.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 353; dalej jako u.u.i.ś.o.

<sup>4</sup> „Zasada społeczeństwa obywatelskiego w płaszczyźnie prawno-ustrojowej odzwierciedla preferencje dla podmiotowości jednostek, grup społecznych i masowej aktywności obywatelskiej, a nie tylko elit politycznych. U podstaw społeczeństwa obywatelskiego leży przekonanie o wartości, jaką stanowi swoboda wyrażania własnych opinii oraz dążenie jednostek do realizacji własnych interesów”, H. Lisicka, *Rola organizacji ekologicznych w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] H. Lisicka (red.), *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, Wrocław 2010, s. 38.

informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko<sup>5</sup>. Powyższy akt prawny poświęcił przepisy Rozdziału 3 uregulowaniu zagadnienia udziału społeczeństwa, w tym także organizacji społecznych, w ochronie środowiska naturalnego. Przyjęcie tego aktu prawnego było niezbędnym do urzeczywistnienia przyjętych w Konstytucji RP postanowień dotyczących prawa do informacji o środowisku i udziału społeczeństwa w jego ochronie<sup>6</sup>. Jednak obowiązywała ona krótko, gdyż po niespełna roku weszła w życie ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, która w przepisach Działu V, w art. 31-39 określała zasady i sposób udziału społeczeństwa w ochronie środowiska<sup>7</sup>. W związku z wejściem w życie u.u.i.ś.o., przepisy Prawa ochrony środowiska w tym zakresie przestały obowiązywać.

Udział społeczeństwa w ochronie środowiska może przejawiać się jako samodzielna inicjatywa obywateli, jak również ich zrzeszeń, określonych przez ustawodawcę jako organizacje ekologiczne. Już w tym miejscu nasuwa się pytanie, jaki jest zakres pojęcia organizacja ekologiczna? Wraz z kolejnymi postanowieniami u.u.i.ś.o. pojawiają się następne ważne pytania. Tematem niniejszego opracowania będzie więc rozważenie wybranych problemów związanych z udziałem organizacji ekologicznych w procesie ochrony środowiska naturalnego. Celem rozważań będzie próba rozstrzygnięcia najważniejszych kwestii spornych, jak również próba wystosowania postulatów skierowanych do prawodawcy w zakresie możliwej zmiany lub konserwacji określonych przepisów u.u.i.ś.o.

## 2. Problematyka zakresu nazwy „organizacja ekologiczna”

Ustawodawca, podobnie jak społeczeństwo w codziennej komunikacji, niekiedy używa słów, których znaczenie nie jest mu znane. Formułuje także pojęcia, jednocześnie nie określając precyzyjnie zakresu ich znaczenia. Pomimo faktu, że prawodawca po raz kolejny reguluje materię związaną z udziałem społeczeństwa w ochronie środowiska naturalnego, w tym również obywateli zrzeszonych w organizacjach społecznych, nie ustrzegł się błędów związanych z określeniem pojęcia „organizacji ekologicznej”.

Aby poznać znaczenie słowa „organizacja ekologiczna”, należy sięgnąć do wykażu pojęć używanych w u.u.i.ś.o. Zgodnie z art. 3 pkt 10 ustawy pod pojęciem organizacji

<sup>5</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 109, poz. 1156 z późn. zm.

<sup>6</sup> „Konsekwencją konstytucyjnie gwarantowanego prawa do informacji o stanie środowiska jest umożliwienie wykorzystania informacji w stosownych postępowaniach administracyjnych, w których wydaje się decyzje z zakresu ochrony środowiska. Gdyby brakowało gwarancji procesowych, przepisy dotyczące informacji o stanie środowiska byłyby niepełną regulacją”, B. Rakoczy, B. Wierzbowski, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2012, s. 101 i 102.

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 519 z późn. zm.

ekologicznej „rozumie się przez to organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska”. Powyżej przytoczona definicja wskazuje jedynie na przedmiot działalności danej organizacji społecznej, którym musi być ochrona środowiska. Nie wskazuje się, czy cel ten jest jednym z wielu celów, jakie obrała określona organizacja społeczna ani też czy nie wskazała go później, w trakcie swojego funkcjonowania. Z przepisu art. 3 pkt 10 nie wynika także obowiązek realnej działalności na rzecz ochrony środowiska. Z powyższego wynika, że za organizację ekologiczną można uznać każdą organizację, która zadeklaruje jako swój cel chronienie środowiska, w bardzo szerokim znaczeniu tego pojęcia. Dla bardziej precyzyjnego określenia organizacji ekologicznej należy wyjaśnić pojęcie organizacji społecznej, której, jak wynika z u.u.i.s.o., rodzajem jest organizacja ekologiczna. Wspomniane pojęcie występuje w przepisie art. 5 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, w myśl którego pod pojęciem organizacji społecznej należy rozumieć organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze, jak również i inne organizacje społeczne<sup>8</sup>. Definicja zawarta w Kodeksie wprowadza szeroki katalog podmiotów, które za organizację społeczną można uznać. Rozważając pojęcia organizacji społecznej oraz organizacji ekologicznej, warto sięgnąć do uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., w której wskazano na szeroki zakres pojęcia organizacji społecznej<sup>9</sup>. Wobec tego trafnym wydaje się być zasygnalizowany w literaturze prawa administracyjnego pogląd, wedle którego organizacją ekologiczną może być każda forma zrzeszenie społeczeństwa, która jest wyodrębniona organizacyjnie, prowadzi legalną działalność i jej celem jest szeroko pojmowana ochrona środowiska naturalnego<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.

<sup>9</sup> „W doktrynie prawa administracyjnego i konstytucyjnego buduje się pojęcie organizacji społecznych nie w oparciu o kryterium przyznania jednostkom organizacyjnym w przepisach prawa *expressis verbis* statusu organizacji społecznej, a poszukuje się kryteriów materialnych, na przykład kryterium formy organizacyjnej; jako podstawowe kryterium przyjmuje się – zrzeszanie się obywateli. W takim też kierunku proponuje się budowanie definicji organizacji społecznych, a zatem odstępując od wąskiego znaczenia pojęcia organizacji społecznych na rzecz przyjęcia szerokiego znaczenia, obejmując nim wszelkie rodzaje zrzeszeń”, Sygn. II OPS 4/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 15.05.2017].

<sup>10</sup> „Zestawiając postanowienia art. 3 pkt 10 ustawy, art. 5 § 2 pkt 6 kpa i art. 44 ustawy można przyjąć, że organizacja ekologiczna, będąc rodzajem organizacji społecznej, jest podmiotem spełniającym następujące warunki: jest wyodrębniona organizacyjnie – podmiot podejmujący działalność w omawianej dziedzinie, aby mógł być uznany za organizację ekologiczną, musi działać w określonych ramach organizacyjnych; pojęciem tym nie mogą zostać objęte luźne grupy społeczne podejmujące działalność ad hoc; działa legalnie – jest to podmiot funkcjonujący na podstawie przepisów prawa i w granicach przez nie określonych; prowadzi działalność w zakresie ochrony środowiska – statut organizacji (lub inny akt założycielski) powinien w sposób niebudzący wątpliwości definiować cele przez nią realizowane, które z kolei będą określały granice przedmiotowe spraw pozostających w kręgu zainteresowania konkretnej organizacji”, K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009, s. 119.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, należy poruszyć także zagadnienie podmiotu, któremu w literaturze przedmiotu odmawia się uznania za organizację ekologiczną. W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że nie można przyznać statusu organizacji ekologicznej partii politycznej<sup>11</sup>. Oczywiście, należy mieć na uwadze, że ustrojodawca w art. 11 i 12 Konstytucji RP oddzielnie wskazuje partie polityczne oraz organizacje społeczne. Natomiast jeżeli określona partia polityczna za swój cel przyjęła działania na rzecz ochrony środowiska jako cel, dla którego będzie ona kształtowała politykę państwa, w tym poprzez zdobycie i utrzymywanie władzy na szczeblu krajowym lub lokalnym, to nie powinno się jej odmawiać szansy na zmianę otaczającej rzeczywistości poprzez np. wzięcie udziału w postępowaniu administracyjnym czy też złożeniu skargi do sądu administracyjnego. W kontekście wyglądu scen politycznych w wielu krajach Unii Europejskiej, gdzie partie odwołujące się do ideologii zielonej polityki, od wielu lat posiadają reprezentacje w parlamentach, jak również w Parlamencie Europejskim istnieje grupa Zielonych, trudno uznać za słuszny argument o braku celu, jakim jest ochrona interesu społecznego poprzez ochronę środowiska<sup>12</sup>. Partia polityczna, będąc dobrowolnym i legalnym zrzeszeniem, powinna więc posiadać możliwość wzięcia udziału w postępowaniu na takich samych zasadach jak każda inna organizacja społeczna.

Powyższy postulat wydaje się być uzasadniony w świetle przepisów zawartych w dalszej części ustawy. Zgodnie z art. 45 ust. 1 u.u.i.ś.o., „organizacje ekologiczne, jednostki pomocnicze samorządu gminnego, samorząd pracowniczy, jednostki ochotniczych straży pożarnych oraz związki zawodowe mogą współdziałać w dziedzinie ochrony środowiska z organami administracji”. Z powyższego przepisu wynika, że ustawodawca chce umożliwić znacznie szerszej grupie podmiotów współdziałać w kształtowaniu rzeczywistości ekologicznej. Tak jak w przypadku jednostek pomocniczych gmin nie powinno dziwić umożliwienie im współpracy z organami administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska, tak stworzenie możliwości współdziałania dla samorządu zawodowego, związków zawodowych czy jednostek ochotniczych straży pożarnych pokazuje, jak ustawodawca dąży do większej aktywności społeczeństwa w działalności

---

<sup>11</sup> „Jeśli zaś chodzi o partie polityczne, to nie istnieje podstawa do przyznania im statusu organizacji ekologicznych. Jak bowiem wynika z art. 11 Konstytucji, istotą tych struktur jest zrzeszanie na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”, B. Opaliński, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 111.

<sup>12</sup> „Wydaje się natomiast, że nadal nie ma podstaw do nadania takiego statusu partiom politycznym, gdyż ich działalność zmierza do sprawowania władzy publicznej [...] Ewentualna realizacja przez nie działań na rzecz ochrony środowiska nie ma na celu w pierwszym rzędzie ochrony interesu społecznego, a w związku z tym nie istnieją podstawy do jej uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym w sprawach administracyjnych (oczywiście oprócz tych, w których występują, mając własny interes prawny jako strona postępowania)”, K. Gruszecki, *op. cit.*, s. 120.

na rzecz ochrony środowiska. Aby zwiększyć udział społeczeństwa w ochronie środowiska, w u.u.i.ś.o. przewidziana jest możliwość tworzenia zakładowych komisji ochrony środowiska oraz powoływania społecznych inspektorów ochrony środowiska, co pokazuje skalę działań ustawodawcy na rzecz zaangażowania społeczeństwa w działalność na rzecz ochrony środowiska<sup>13</sup>. Włączenie podmiotów, których bezpośrednim celem nie jest ochrona środowiska (a w przypadku związków zawodowych czy samorządu pracowniczego nie wydaje się być nawet celem ubocznym), nasuwa wniosek, że rozważana wcześniej partia polityczna (której oczywiście statutowym celem jest działalność na rzecz ochrony środowiska naturalnego) również powinna mieć prawo do udziału w ochronie środowiska, podobnie jak organizacja ekologiczna.

### **3. Zagadnienie pomocy organizacjom ekologicznym przez organy administracji publicznej**

Ustawodawca, tworząc przepisy dotyczące udziału organizacji ekologicznych w działaniach na rzecz ochrony środowiska, słusznie przewidział, że nie każda będzie potrafiła profesjonalnie przygotować się do efektywnych działań w zakresie prawnej ochrony środowiska naturalnego. Wychodząc na przeciw ich oczekiwaniom przewidział możliwość udzielenia im pomocy, o czym stanowi art. 45 ust. 3 u.u.i.ś.o.<sup>14</sup> Przytoczony przepis wymaga jednak szczegółowego omówienia.

Przede wszystkim pomoc świadczona przez organy administracji publicznej jest ograniczona celowościowo. Mianowicie władze publiczne mogą udzielać pomocy organizacjom ekologicznym jedynie w zakresie działalności na rzecz ochrony środowiska. Ma to istotne znaczenie w przypadku, gdy statutowe cele danej organizacji są szersze niż tylko ochrona środowiska. Organizacja ekologiczna nie będzie więc mogła liczyć na pomoc ze strony władz publicznych w sytuacji, gdy jej działanie nie będzie związane z ochroną środowiska. Udowodnienie faktu, że w określonych okolicznościach organizacja społeczna działa na rzecz ochrony środowiska, spoczywa więc na stronie społecznej i to od organu zależy, czy w danych okolicznościach można ją zakwalifikować jako organizację ekologiczną. W literaturze prawa administracyjnego słusznie wskazuje się, że omawiany przepis stanowi przede wszystkim uprawnienie organu

---

<sup>13</sup> Art. 45 ust. 2 u.u.i.ś.o.: „związki zawodowe i samorzady pracownicze mogą powoływać zakładowe komisje ochrony środowiska oraz społecznych inspektorów ochrony środowiska w celu organizowania i przeprowadzania społecznej kontroli ochrony środowiska na terenie zakładu pracy”.

<sup>14</sup> Art. 45 ust. 3 u.u.i.ś.o.: „Organy administracji mogą udzielać pomocy organizacjom ekologicznym w ich działalności w dziedzinie ochrony środowiska”.

administracji publicznej do udzielenia pomocy organizacji ekologicznej, nie jest zaś roszczeniem przysługującym stronie społecznej<sup>15</sup>.

Kolejną kwestią, jaką należy poruszyć w związku z zagadnieniem pomocy organizacjom ekologicznym, jest jej forma. Ustawodawca w art. 45 ust. 3 u.u.i.ś.o. nie sprecyzował, w jakiej formie pomoc organizacjom ekologicznym miałyby być udzielana. Nie określił także przesłanek (poza działalnością na rzecz ochrony środowiska), którymi organ administracji publicznej miałyby się kierować. W tym przypadku organ administracji publicznej dysponuje możliwością uznania, czy i na jaką pomoc zasługuje strona<sup>16</sup>. Z brzmienia omawianego przepisu wynika więc, że organ może udzielić zarówno pomocy niematerialnej, w zakresie wsparcia prawnego, szkoleniowego czy informacyjnego, jak również może udzielić pomocy o charakterze materialnym, dostarczając środki finansowe, udostępniając lub przekazując na własność nieruchomości, czy biorąc udział w przedsięwzięciu opartym o przepisy regulujące partnerstwo publiczno-prywatne. Jedynym błędem ustawodawcy w tym przypadku jest nieokreślenie szczegółów pomocy, gdyż udzielenie wsparcia o charakterze materialnym może rodzić obawy o brak transparentności działań władz publicznych, co w pewnym sensie może blokować udzielenie takiego wsparcia.

#### **4. Wpływ organizacji ekologicznych na funkcjonowanie funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej**

Ustawodawca, chcąc w większym stopniu zaangażować społeczeństwo w ochronę środowiska, przewidział możliwość udziału strony społecznej w redystrybucji środków publicznych przeznaczonych na działania na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wskazana wyżej możliwość została przewidziana w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, w przepisach dotyczących finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej<sup>17</sup>. Zgodnie z art. 400 Pr. ochr. śr. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest państwową osobą prawną,

<sup>15</sup> „Nie jest on przepisem rodzącym roszczenia po stronie tej organizacji. Daje on jedynie uprawnienie organowi administracji do udzielenia takiej pomocy. Ustawodawca pozostawia to uznaniu organu administracji, czy, a jeżeli tak, to w jakiej formie, udzielić pomocy”, B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 121-122.

<sup>16</sup> „Uznanie stwarza administracji możliwość działania na własną odpowiedzialność, jakkolwiek na podstawie upoważnienia udzielonego przez ustawę. Gdy administracja działa na podstawie uznania, to wtedy jej szczególnym obowiązkiem jest dokładne zbadanie i rozważenie okoliczności indywidualnych danej sprawy w celu jej prawidłowego rozwiązania, bo przecież miała możliwość wyboru rozstrzygnięcia i dlatego powinna wybrać rozstrzygnięcie optymalne”, E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 219-220.

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 519, dalej jako Pr. ochr. śr.

z kolei każdy z 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest samorządową osobą prawną, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Oba rodzaje funduszy posiadają dwa organy – zarząd jako organ wykonawczy, oraz radę nadzorczą jako organ stanowiący i kontrolny. Na mocy przepisów art. 400d i 400f Pr. ochr. śr. zagwarantowany został udział czynnika społecznego w funkcjonowaniu funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej<sup>18</sup>. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie spotkało się z aprobatą w doktrynie prawa administracyjnego, gdzie wskazuje się słusznie na poprawę pozycji strony społecznej w tym zakresie<sup>19</sup>. Dzięki przyjętym przez ustawodawcę rozwiązaniom możliwy jest realny wpływ społeczeństwa na ochronę środowiska nie tylko w zakresie działań w indywidualnych sprawach, lecz także w przypadku realizacji długofalowych strategii poprzez kierowanie strumienia środków materialnych na określone cele.

## 5. Konkluzje

W polskim porządku prawnym ochrona środowiska ma zazwyczaj postać policji administracyjnej oraz reglamentacji dostępu do zasobów środowiska<sup>20</sup>. Na zasadzie wyjątku ustawodawca dopuszcza udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Pomimo ograniczonego wpływu na rzeczywistość społeczną należy uznać w ogólności rozwiązania przyjęte przez prawodawcę za słuszne. Państwo i jednostki samorządu terytorialnego, pozostając głównymi administrującymi, zapewniają ciągłość i stabilność wykonywania działań na rzecz ochrony środowiska, zaś pozostawiony organizacjom ekologicznym zakres uprawnień w zasadniczym stopniu umożliwia efektywne oddziaływanie na władze publiczne i stanowi dobre uzupełnienie organizacji prawnej administracji publicznej w Polsce<sup>21</sup>. W kontekście całości regulacji, które generalnie należy ocenić pozytywnie, pozostają do skorygowania kwestie o charakterze szczegółowym, które jednak nie powinny zaburzać ogólnej oceny prawnych warunków udziału społeczeństwa w ochronie środowiska w formie zrzeczeń.

<sup>18</sup> Z. Bukowski, [w:] B. Rakoczy, Z. Bukowski, J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 647.

<sup>19</sup> M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 194.

<sup>20</sup> „Przez policję administracyjną rozumieć można całość interwencji administracji zmierzających do narzucenia swobodnej działalności jednostek dyscypliny wymaganej przez życie w społeczeństwie. Jej głównym celem jest regulacja tych zadań, które mają znaczenie publiczne, a zwłaszcza znaczenie dla spokoju, bezpieczeństwa i zdrowotności publicznej. W ocenie stopnia aktywności działania policja jest raczej reakcją niż akcją. Narzucenie rygorów powinno się cechować bezwzględną obiektywnością”, J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 199 i n.

<sup>21</sup> Więcej na temat relacji strukturalnych pomiędzy organami administracji publicznej w Polsce: P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 33 i n.

