

Wojciech Radecki

Pozycja organizacji społecznych w postępowaniu o ochronę środowiska

Palestra 29/5(329), 18-30

1985

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

judykatury, zwłaszcza jeżeli zostanie to dodatkowo podparte badaniami empirycznymi.²⁵

I tak, na podstawie analizy orzecznictwa sformułowane zostało spostrzeżenie, że sądy w zasadzie dążą do kwalifikowania powstałych wypadków naruszeń dóbr osobistych do znanych już typów naruszeń, nader ostrożnie podejmując próby wyjścia poza tradycyjny ich katalog (np. co do kultu pamięci osoby zmarłej).²⁶

Następnie, badania empiryczne wykazują, że częstym zjawiskiem w tego rodzaju sprawach jest skłonność do ugodowego zakończenia sporu (1/3 badanych spraw), co stanowi specyfikę odróżniającą je od ogółu spraw, w których „ugodowość” osiąga znacznie mniejszą skalę (8,4% ogółu spraw) — wbrew generalnym w tym zakresie regułom k.p.c. oraz socjologiczno-prawnym ustaleniom, iż ugoda znacznie skuteczniej niż wyrok eliminuje także na przyszłość podłoże konfliktów społecznych.²⁷

Wreszcie fakt, że sprawy o ochronę dóbr osobistych wywołują niezwykle żywy rezonans społeczny, oznacza dużą siłę oddziaływania wychowawczego sądu — zgodnie z funkcjami postępowania sądowego — w zakresie kształtowania kultury współżycia i postaw ludzkich, co ma tym większe znaczenie w trudnych okresach społecznego funkcjonowania ludzi.

²⁵ Por. W. Kобрzyński, K. Krzekotowska, S. Matysik, E. Warzocha: *Udział (...)*, jw., s. 226.

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże. W kwestii ochrony prawnej kultu osoby zmarłej por. też A. Szpunar: *Ochrona prawna kultu osoby zmarłej*, Palestra 1978, nr 9, s. 25. Por. też orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 13.I.1965, OSNCP 1965, poz. 171 oraz orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 10.II.1975 r., OSPIKA 1977, z. 4.

WOJCIECH RADECKI

POZYCJA ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH W POSTĘPOWANIU O OCHRONĘ ŚRODOWISKA

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska upoważnia organizacje społeczne do inicjowania i uczestniczenia w postępowaniach administracyjnych i cywilnych, w których rozstrzygane są kwestie ważne dla ochrony środowiska. Udział samodzielnie legitymowanych organizacji społecznych stanowi jedną z podstawowych gwarancji urzeczywistnienia obywatelskiego prawa do środowiska.

I. Uwagi wprowadzające

Jednym z ważniejszych warunków skutecznej ochrony środowiska jest możliwe pełne wykorzystanie aktywności społecznej w tej dziedzinie. Znaczenie problemu zostało dostrzeżone w ustawie z 31.I.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6; zm.: Dz. U. z 1983 r. Nr 44, poz. 201), która w dziale VI, regulującym organizację ochrony środowiska, poświęca cały rozdział 2 udziałowi organizacji społecznych w tworzeniu warunków ochrony środowiska (art. 99—103).

Formy prawne tego udziału są zróżnicowane. Art. 99 ust. 1 ustawy określa cel działalności organizacji społecznych jako sprzyjanie ochronie środowiska i urzeczywistnianie prawa obywateli do korzystania z jego wartości. W nauce wyodrębnia się trzy zasadnicze nurty działania organizacji społecznych w tej dziedzinie:

- 1) działalność popularyzatorsko-wychowawczą,
- 2) inspirowanie i realizowanie społecznych działań na rzecz ochrony środowiska,
- 3) współdziałanie z właściwymi organami w zakresie ochrony środowiska.¹

Zauważmy wszakże, iż takie działania, które wymienione są przykładowo w art. 99 ust. 1 pkt 1—7 ustawy, a mianowicie kształtowanie właściwego stosunku do środowiska, szerzenie zrozumienia celów ochrony środowiska oraz propagowanie spraw ochrony środowiska i poczynań zmierzających do zapewnienia tej ochrony, inicjowanie i podejmowanie społecznych działań dotyczących ochrony środowiska, inicjowanie i podejmowanie działań dotyczących właściwego stosunku do zwierząt i innych składników przyrody żywej, zgłaszanie wniosków mających na celu ochronę środowiska w działalności inwestycyjnej oraz zmierzających do poprawy jego stanu, współdziałanie z jednostkami gospodarki uspołecznionej w opracowaniu i realizacji programów i planów działania zmierzających do poprawy stanu środowiska, zwiększanie społecznego wpływu na działalność zakładów pracy w celu zapewnienia optymalnej efektywności poczynań na rzecz ochrony środowiska, organizowanie spotkań mających na celu rozszerzenie zainteresowania problematyką ochrony środowiska — mogłyby być podejmowane także bez regulacji ustawowej. Właściwe znaczenie prawne tego przepisu zauważymy dopiero przez powiązanie go z art. 101 ustawy, zobowiązującym organy państwowe do udzielania pomocy organizacjom społecznym w ich działalności w dziedzinie ochrony środowiska.² Te formy działania organizacji społecznych, niewątpliwie bardzo ważne, nie wymagają jednak szczegółowej reglamentacji prawnej, a ich skuteczność zależy raczej od ogólnego klimatu politycznego w państwie niż od jakości rozwiązań jurydycznych.

Odrębnymi zagadnieniami o charakterze przede wszystkim organizacyjnym są:

- a) powierzanie organizacjom społecznym funkcji społecznych organów ochrony środowiska (art. 99 ust. 2 ustawy),
- b) tworzenie straży ochrony środowiska przez organizacje społeczne (art. 99 ust. 3 ustawy),
- c) powoływanie zakładowych komisji ochrony środowiska oraz społecznych inspektorów ochrony środowiska (art. 99 ust. 4 ustawy).

Najdonioślejsze znaczenie z punktu widzenia praktyki prawniczej ma natomiast udział organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym i cywilnym przewidziany w art. 100 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Przepis ten nasuwa szereg problemów interpretacyjnych, wymagających szczegółowej analizy tym potrzebniejszej, że od czasu wydania ustawy wiele się w polskim systemie prawnym zmieniło. Mam tu na uwadze zwłaszcza zmiany wynikające z czterech aktów prawnych bezpośrednio wiążących się z materią regulowaną w art. 100 ustawy o ochronie środowiska, a mianowicie: z ustawy z 25.IX.1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz. U. Nr 24, poz. 123), ustawy z 8.X.1982 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 32, poz. 216), ustawy z 20.VII.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 41, poz. 185) i ustawy z 12.VII.1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 35, poz. 185). Tylko proble-

¹ K. S a n d: Zadania organizacji społecznych w ochronie środowiska (w:) *Ochrona środowiska w planowaniu*, pod red. J. Sommera, Wrocław 1984, s. 143.

² Zwrócił na to uwagę J. S o m m e r: Uprawnienia organizacji społecznych w sprawach związanych z ochroną środowiska (w:) *Zadania organów administracji państwowej i jednostek gospodarczych w dziedzinie ochrony środowiska* (zbiór referatów), Karpacz 1981, s. 101.

matyce art. 100 ustawy o ochronie środowiska poświęcone będą dalsze rozważania. Po omówieniu pojęcia organizacji społecznych skoncentruję się na pozycji tych organizacji w postępowaniu administracyjnym, cywilnym oraz w postępowaniu w sprawie lokalizacji inwestycji.

II. Pojęcie organizacji społecznych w art. 100 ustawy o ochronie środowiska

Art. 100 ustawy o ochronie środowiska, określając pojęcie organizacji społecznych uprawnionych do występowania w postępowaniu administracyjnym i cywilnym, odsyła do art. 99 ust. 1 tej ustawy, ten natomiast wymienia cztery grupy podmiotów:

- 1) samorząd mieszkańców miast i wsi,
- 2) samorząd robotniczy,
- 3) związki zawodowe,

4) inne organizacje społeczne zainteresowane ochroną środowiska ze względu na przedmiot swego działania.

W obowiązującym stanie prawnym z tych czterech grup pozostały trzy, wyłączyć bowiem należy samorząd robotniczy. Wejście w życie ustawy o samorządzie załogi powoduje, że przepisy ustawy o ochronie środowiska w części dotyczącej uprawnień samorządu robotniczego stały się nieaktualne.³ Nie można bowiem utożsamiać dawnej konferencji samorządu robotniczego z obecnym samorządem załogi, który nie ma już nic wspólnego z organizacją społeczną, lecz jest współgospodarzem przedsiębiorstwa, a ogólne zebranie pracowników (delegatów) i rada pracownicza zostały nazwane wprost organami przedsiębiorstwa państwowego.

Aktualne natomiast pozostały uprawnienia samorządu mieszkańców i uprawnienia związków zawodowych. W myśl art. 150 ust. 1 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego samorząd mieszkańców działa w osiedlach miejskich (może działać ewentualnie w obwodach i w domach) oraz we wsiach (sołectwach). Wśród organów samorządu mieszkańców ustawa wyróżnia:

— organy stanowiące: ogólne zebrania mieszkańców albo konferencje delegatów, przy czym na wsiach tylko zebrania wiejskie,

— organy wykonawcze: przedstawicielstwa samorządowe, jak również inne specjalistyczne organy samorządowe; przedstawicielami samorządowymi są: rada sołectwa i sołtys we wsiach oraz komitety osiedlowe (ewentualnie obwodowe bądź domowe) w miastach.

W osiedlach i domach spółdzielni mieszkaniowych organami samorządu mieszkańców są odpowiednie organy samorządu spółdzielczego.

Szczegółowe zasady działania samorządu mieszkańców określa statut, przy czym określa zwłaszcza organy wykonawcze samorządu i zakres ich zadań.

Ustawa o ochronie środowiska wychodzi z założenia, że samorząd mieszkańców miast i wsi jest zawsze zainteresowany ochroną środowiska, zawsze więc może działać w trybie określonym w art. 100 ust. 1 tej ustawy. Jaki organ będzie uprawniony do działania — określać będzie statut. Można sobie wyobrazić, że takim organem będzie komitet domowy.

Identyczne założenie o zainteresowaniu ochroną środowiska przyjęła ustawa w stosunku do związków zawodowych. Założenie to potwierdza art. 6 ust. 1 pkt 12 ustawy o związkach zawodowych uznając, że związki zawodowe reprezentują i bronią praw i interesów pracowników w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Organy związku zawodowego określa statut. Ze statutu wynikać też będzie, jak:

³ Tak słusznie L. Jastrzębski: Ochrona środowiska w PRL — Zagadnienia administracyjne, Warszawa 1983, s. 317.

organ związku zawodowego może występować na podstawie art. 100 ustawy o ochronie środowiska.

Co się tyczy natomiast innych organizacji społecznych, ustawa o ochronie środowiska stanowi, że muszą one być „zainteresowane ochroną środowiska ze względu na przedmiot swego działania”. W nauce przyjmuje się, że o zainteresowaniu danej organizacji ochroną środowiska można mówić wtedy, gdy przedmiot jej działania określony statutem pozostaje w związku z ochroną środowiska.⁴ Nie oznacza to, żeby w statucie organizacji społecznej musiało znajdować się wyraźne stwierdzenie, iż jednym z celów organizacji jest ochrona środowiska. Decyduje merytoryczny związek działalności organizacji z ochroną środowiska, który moim zdaniem należy interpretować raczej rozszerzająco. Nie ulega wątpliwości, że do takich organizacji należą przede wszystkim Liga Ochrony Przyrody oraz Polski Klub Ekologiczny, a także inne tego rodzaju kluby o różnych nazwach, jak np. szczeciński Klub Kształtowania i Ochrony Środowiska. Na pewno do takich organizacji zaliczyć należy także Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, Polski Związek Łowiecki, Polski Związek Wędkarski, Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami, Polski Związek Działkowców, Towarzystwo Ochrony Tatr. Do tej kategorii organizacji zaliczyć trzeba również Naczelną Organizację Techniczną, Stowarzyszenie Architektów Polskich czy Towarzystwo Urbanistów Polskich. Nie wahałbym się także uznać za taką organizację np. Polskiego Towarzystwa Miłośników Róż. Myślę wreszcie, że działalność wszystkich towarzystw miłośników danego regionu lub miejscowości jest tak dalece związana z ochroną środowiska, że uzasadnia wystąpienie takiego towarzystwa w trybie art. 100 ustawy o ochronie środowiska.

Nie jest to oczywiście jakaś zamknięta lista, zresztą nie ma potrzeby jej tworzenia. Realnie rzecz biorąc, wystąpienie organizacji społecznej na podstawie art. 100 ustawy stwarza silne domniemanie, że jest ona zainteresowana ochroną środowiska ze względu na przedmiot swego działania. Trudno sobie wyobrazić, aby np. Polski Związek Filatelistów wdawał się w proces o ochronę środowiska. Ale organ procesowy ma prawo i obowiązek sprawdzić, czy dana organizacja jest zainteresowana ochroną środowiska ze względu na przedmiot swego działania, co praktycznie nastąpi przez zapoznanie się ze statutem organizacji.

Organizacja społeczna musi spełniać następujące warunki stawiane przed organizacjami: oparcie się na dobrowolnym członkostwie, posiadanie autonomii organizacyjnej, trwały charakter, dążenie do realizacji celów szerszych niż tylko zaspokojenie bezpośrednich potrzeb swoich członków.⁵ Praktycznie wchodzi w rachubę stowarzyszenia wyższej użyteczności i stowarzyszenia zarejestrowane (statutowe). Nie ma natomiast, moim zdaniem, podstaw dopuszczania do udziału w postępowaniu tworzonych *ad hoc* komitetów obywatelskich. Nie sądzę zresztą, aby była taka potrzeba. Mnogość istniejących organizacji społecznych zainteresowanych ochroną środowiska oraz fakt, że już komitet domowy może w postępowaniu występować, wystarczająco chyba zapewniają możliwości aktywności obywateli w ramach organizacji społecznych.

III. Pozycja organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym

Art. 100 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska w części pierwszej upoważnia organizacje społeczne do występowania do właściwych organów administracji państwo-

⁴ K. S a n d: Zadania organizacji społecznych, op. cit., s. 142.

⁵ P o r. J. S o m m e r: Organizacje społeczne (w:) Podstawowe instytucje socjalistycznego systemu politycznego, pod red. J. S o m m e r a, Wrocław 1979, s. 106.

wej o zastosowanie środków zmierzających do usunięcia zagrożenia środowiska.

Rozważyć przede wszystkim należy, o jakie sytuacje tu chodzi. Ich skatalogowanie byłoby niezwykle trudne. Jedynie przykładowo wskazać można na: wystąpienie do terenowego organu administracji państwowej stopnia wojewódzkiego o ograniczenie lub zakazanie używania jednostek pływających na określonych rzekach, jeśli powstaje zagrożenie (art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska), o określenie dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń atmosferycznych (art. 30 ust. 1 ustawy) lub poziomu hałasu bądź wibracji przenikających do środowiska (art. 50 ust. 2 ustawy), o wstrzymanie działalności powodującej naruszenie ustaleń takiej decyzji (art. 31 ust. 1 i 2 oraz art. 51 ust. 3 i 4 ustawy), o zastosowanie środków nadzwyczajnych w razie szczególnie niekorzystnych warunków atmosferycznych (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy), o ustanowienie strefy ochronnej (art. 71 ustawy), o wydanie decyzji konkretyzującej obowiązek usuwania przyczyn szkodliwego oddziaływania na środowisko (art. 82 ust. 2 ustawy), wystąpienie do ministra-kierownika Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o podjęcie działań przewidzianych w art. 83 ustawy o ochronie środowiska a zmierzających do wstrzymania działalności zagrażającej środowisku, wystąpienie do organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego o nakazanie wykonania urządzeń zapobiegających szkodom (art. 26 ustawy z 24.X.1974 r. — Prawo wodne, Dz. U. Nr 38, poz. 230), o cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia wodnoprawnego (art. 32 prawa wodnego), wystąpienie do organu nadzoru budowlanego o wstrzymanie robót budowlanych prowadzonych w sposób mogący spowodować zagrożenie środowiska (art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z 24.X.1974 r. — Prawo budowlane, Dz. U. Nr 38, poz. 229). We wszystkich tych sytuacjach organ administracji może lub powinien działać z urzędu, często jednak nie działa. Wówczas impulsem do działania może być wystąpienie organizacji społecznej.

Chciałbym jednak podkreślić, że art. 100 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska nie ogranicza wystąpienia organizacji tylko do sytuacji przewidzianych w przepisach. Organizacja zawsze może wystąpić o zastosowanie środków zmierzających do usunięcia zagrożenia, co oczywiście nie oznacza, że zawsze jej żądanie będzie musiało być uwzględnione.

Realizacja uprawnień organizacji odbywa się w trybie kodeksu postępowania administracyjnego. Rozważmy zatem, czy w tych wypadkach organizacja jest stroną (art. 28 k.p.a.), czy też uczestniczy w postępowaniu na prawach strony (art. 31 k.p.a.). W literaturze można się spotkać z poglądem, że chodzi tu o uczestnictwo organizacji na prawach strony.⁶ Myślę, że pogląd ten jest dyskusyjny. Zauważmy, że stanowisko prawne organizacji społecznej żądającej wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby jest słabsze niż stanowisko strony. Żądanie organizacji polega właściwie tylko na zwróceniu się do organu z inicjatywą, a organ ocenia przesłanki z art. 31 § 1 k.p.a.,⁷ tj. czy żądanie organizacji jest uzasadnione jej celami statutowymi i czy przemawia za jej udziałem interes społeczny. Przecież gdyby nie było art. 100 ustawy o ochronie środowiska, to organizacja i tak mogłaby żądać wszczęcia postępowania na podstawie art. 31 k.p.a. Jeżeli jednak ten artykuł 100 jest, to z tego wynika, że organizacja żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny, a to — w myśl art. 28 k.p.a. — oznacza, że organizacja jest stroną, a nie tylko uczestniczy w postępowaniu na prawach strony. Organ zatem nie może oceniać, czy interes społeczny przemawia za uczestnictwem organizacji społecznej, natomiast musi jedynie ocenić, czy organizacja jest zainteresowana ochroną środowiska ze

⁶ K. Sand: Zadania organizacji społecznych, op. cit., s. 143.

⁷ Z. Janowicz: Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym, Warszawa—Poznań 1982, s. 127.

względu na przedmiot swej działalności (chodzi oczywiście o inne organizacje niż samorząd terytorialny i związki zawodowe, te bowiem zawsze są zainteresowane ochroną środowiska). Jeżeli tak, to organizacja jest stroną i korzysta z pełni praw procesowych.

IV. Pozycja organizacji społecznych w postępowaniu sądowym

Art. 100 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska w części drugiej upoważnia organizacje społeczne do występowania do sądu z roszczeniem o zaniechanie naruszenia środowiska na określonym terenie i przywrócenie stanu poprzedniego lub naprawienie zaistniałych w związku z tym szkód oraz o zakazanie lub ograniczenie działalności zagrażającej środowisku.

Analizę zaczynamy od fundamentalnego pytania, czy w ogóle są to roszczenia cywilne i jaki jest ich stosunek do roszczeń znanych kodeksowi cywilnemu.

W nauce prawa cywilnego przyjmuje się, że aczkolwiek ochrona dóbr osobistych i majątkowych człowieka jest ostatecznym celem prawnej ochrony środowiska, to jednak prawo cywilne — przez ochronę praw podmiotowych — chroni dobra osobiste i majątkowe człowieka bezpośrednio, a biotop ludzki — tylko pośrednio. W prawie cywilnym i w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska mamy zatem do czynienia z odmiennymi przedmiotami ochrony.⁸

Dokładne wniknięcie w treść art. 100 ust. 1 ustawy ujawnia różnice między sformułowanymi w nim roszczeniami a roszczeniami z kodeksu cywilnego. I tak ustawa mówi o „zaniechaniu naruszenia środowiska i przywróceniu stanu poprzedniego”, co zdaje się wskazywać na roszczenie negatoryjne z art. 222 § 2 k.c., jednakże ten ostatni przepis mówi o „przywróceniu stanu zgodnego z prawem”, a te sformułowania nie oznaczają tego samego. Ponadto ustawa posługuje się alternatywą „przywrócenia stanu poprzedniego lub naprawienia zaistniałych w związku z tym szkód”, podczas gdy z art. 363 § 1 k.c. wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że przywrócenie stanu poprzedniego jest tylko jednym ze sposobów naprawienia szkody. Wreszcie roszczenie o zakazanie lub ograniczenie działalności zagrażającej środowisku nie jest znane kodeksowi cywilnemu, a ujęcie art. 100 ust. 1 ustawy zdaje się sugerować, że jest ono roszczeniem odrębnym od roszczenia o zaniechanie naruszenia środowiska. Tymczasem, jak starałem się wyżej wykazać,⁹ właśnie uwzględnienie roszczenia o zaniechanie naruszenia środowiska (przedstawionego jako kodeksowe roszczenie negatoryjne, roszczenie o zapobieżenie szkodzie bądź roszczenie o ochronę dóbr osobistych) może prowadzić do zakazania lub ograniczenia działalności zagrażającej środowisku.

Nie jest także jasne, w jakim znaczeniu art. 100 ust. 1 ustawy mówi o naprawieniu szkody w środowisku. Silna jest sugestia, aby — podobnie jak w art. 82 ust. 3 ustawy — uznać, że chodzi tu o uszczerbek w społecznych wartościach środowiska (np. rekreacyjna wartość wód, lasów, piękno krajobrazu, lecznicze właściwości klimatu itp.).¹⁰ Jeśli nawet dopuścić szersze rozumienie szkody, to w każdym razie

⁸ G. Domański: Roszczenie quasi-negatoryjne z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, „Nowe Prawo” nr 1—2/1982, s. 3.

⁹ W. Radecki: Żądanie wstrzymania działalności szkodliwej dla środowiska w prawie cywilnym, „Palestra” nr 10/1983, s. 1 i nast. Jestem zdania, że różnice między „wstrzymaniem” a „zakazaniem” są tylko werbalne.

¹⁰ Por. G. Domański: Środki ekonomiczne ochrony środowiska a prawo, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 3/1982, s. 80.

z sensu ustawy zdaje się wynikać, że nie chodzi tu o szkodę wyrządzoną konkretnemu podmiotowi, ale o szkodę wyrządzoną środowisku.

Brak synchronizacji treści art. 100 ust. 1 ustawy z przepisami kodeksu cywilnego jest niewątpliwy. Jeżeli więc nie zakładać błędu ustawodawcy, który o taką synchronizację nie zadbał — a założenia takiego czynić nie należy, jeśli istnieje inna możliwość wykładni — to przyjąć trzeba, że roszczenia przyznane w art. 100 ust. 1 ustawy oznaczonym organizacjom społecznym są roszczeniami nowego typu. Dlatego trudno zgodzić się z zapatrywaniem, że rodzaj roszczeń określonych w art. 100 ust. 1 ustawy nie wychodzi poza ramy kodeksu cywilnego i w kodeksie cywilnym znajdują się ich podstawy prawne.¹¹

Skonstatowanie, że roszczenia z art. 100 ust. 1 ustawy są roszczeniami nowego typu, nie jest jednak rozwiązaniem problemu. W szczególności nie do przyjęcia byłoby stwierdzenie, że dla ich dochodzenia brak jeszcze właściwych im form proceduralnych. Przecież art. 100 ust. 1 ustawy obowiązuje już ponad cztery lata i organizacje społeczne mogą z tego przepisu korzystać, więcej nawet — korzystają. Mam tu na uwadze proces toczący się przed Sądem Wojewódzkim w Szczecinie z powództwa m.in. Ligi Ochrony Przyrody i Klubu Kształtowania i Ochrony Środowiska przeciwko Zakładom Chemicznym „Police” o dokonanie szeregu przedsięwzięć w celu ochrony środowiska.¹² Sąd już musiał rozstrzygać bardzo praktyczne zagadnienie: czy organizacjom przysługuje zwolnienie od kosztów.¹³

Moim zdaniem roszczenia z art. 100 ust. 1 ustawy są wprawdzie roszczeniami nowego typu, ale o charakterze cywilnym. Roszczenie o zaniechanie naruszenia środowiska i przywrócenie stanu poprzedniego jest jakimś rodzajem roszczenia negatywnego. Może się ono wyrażać zwłaszcza w żądaniu zainstalowania urządzeń chroniących środowisko, rozbudowy tych urządzeń, dokonania stosownych zmian technologicznych. Trudniej jest sprecyzować roszczenie o naprawienie powstałych szkód. Jeśli podzielić pogląd, że w razie powstania uszczerbku w społecznych wartościach środowiska nie ma miejsca dla sankcji odszkodowawczych,¹⁴ to można chyba twierdzić, że naprawienie zaistniałych szkód mogłoby polegać na przeprowadzeniu zabiegów rekultywacyjnych, nawet gdyby nie miały one polegać na pełnym przywróceniu stanu poprzedniego. Wreszcie usamodzielnienie roszczenia o zakazanie lub ograniczenie działalności zagrażającej środowisku przesądza pozytywnie sporną dawniej kwestię, czy zakazanie lub ograniczenie takiej działalności może nastąpić z mocy wyroku sądowego.

Uznanie cywilnoprawnego charakteru roszczeń z art. 100 ust. 1 ustawy prowadzi do wniosku, że będą się one kierować przeciwko podmiotom (jednostkom organizacyjnym lub osobom fizycznym) naruszającym środowisko na określonym terenie, wyrządzającym szkody w środowisku bądź prowadzącym działalność zagrażającą środowisku.

Kolejne ważne zagadnienie zamyka się w pytaniu, jakie są przesłanki wystąpienia z omawianymi roszczeniami. W nauce można spotkać się z poglądem, że niepodanie przez przepis żadnych przesłanek roszczenia sugeruje, iż uprawnienia organizacji są szersze niż uprawnienia właściciela czy posiadacza wynikające z kodeksu cywilnego.¹⁵ Jeśli nawet zgodzić się z tym poglądem, to w każdym razie musi się ustalić

¹¹ Taki pogląd, moim zdaniem nietrafny, głosi L. Jastrzębski: *Ochrona środowiska w PRL (...)*, s. 255.

¹² Zob. M. Sławkowski: *Oskarżam „Police” ...*, „Prawo i Życie” nr 35/1982.

¹³ Zob. M.S.: „Police” przed sądem — Pierwsze rozstrzygnięcie — zaskarżone, „Prawo i Życie” nr 16/1983.

¹⁴ M. Domański: *Środki ekonomiczne (...)*, s. 50.

¹⁵ M. Sommer: *Uprawnienia organizacji społecznych*, op. cit., s. 104.

pewien stopień oddziaływania na środowisko, który uznamy już za jego naruszenie lub zagrożenie.¹⁶ Rozwiązaniem zagadnienia może być stosowanie miernika z art. 144 k.c. także w sytuacji, o której mowa w art. 100 ust. 1 ustawy: jeśli chodzi o imisję pośrednią nieruchomości — to wprost, a w innych wypadkach — przez analogię.¹⁷ Można również zająć stanowisko, że administracyjne normy zanieczyszczeń wchodzą w miejsce kryterium „przeciętnej miary” z art. 144 k.c.¹⁸ Bliższe wchodzenie w to zagadnienie, które zresztą było już wielokrotnie analizowane w literaturze,¹⁹ przekracza ramy opracowania, dlatego wypadnie je pominąć kończąc konkluzją, iż niepodobna przyjąć, jakoby art. 100 ust. 1 ustawy można było stosować bez jakichkolwiek kryteriów naruszenia bądź zagrożenia środowiska. Trzeba się zdecydować albo na przekroczenie norm administracyjnych, albo na przekroczenie przeciętnej miary.

Przejdźmy teraz do rozpatrzenia zagadnień procesowych.

Nowość roszczeń z art. 100 ust. 1 ustawy nie zwalnia od poszukiwań form ich realizacji na gruncie obowiązującego prawa procesowego. Podstawowa kwestia sprowadza się do pytania, czy organizacja społeczna dochodzi przed sądem swego prawa, czy prawa oznaczonej osoby bądź osób, czy wreszcie prawa jakiejś bliżej nie oznaczonej zbiorowości ludzi.

Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że unormowanie art. 100 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska nie odpowiada założeniom kodeksu postępowania cywilnego. W myśl bowiem art. 8 k.p.c. organizacje społeczne mogą — w wypadkach przewidzianych w ustawie — dla ochrony praw obywateli spowodować wszczęcie postępowania, jak również brać udział w toczącym się postępowaniu. W doktrynie przyjmuje się zgodnie, że organizacja musi wskazać osobę, na której rzecz wytacza powództwo; osoba ta może w każdej chwili włączyć się do procesu jako strona, organizacja zaś nie może wytaczać powództw nie działając na rzecz określonej osoby.²⁰ Art. 100 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska jest natomiast interpretowany odmiennie, o czym świadczą wypowiedzi przedstawicieli nauki, że organizacje społeczne uzyskały samostanną legitymację czynną do wystąpienia w charakterze powoda,²¹ że art. 100 ust. 1 ustawy przewiduje cywilnoprawną ochronę środowiska niezależnie od ochrony konkretnego prawa podmiotowego,²² że organizacji społecznej przysługuje *actio popularis*.²³

Sprawa jest skomplikowana i bynajmniej nie czysto teoretyczna. Przypomnijmy, że w znanej sprawie o ochronę dóbr osobistych rozpatrywanej przez sądy w połowie lat 70 (od niej właściwie zaczęła się dyskusja o prawie podmiotowym do środo-

¹⁶ Tak słusznie W.J. Katner: *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 181.

¹⁷ Tamże, s. 181.

¹⁸ Tak zwłaszcza J. Winiarz w „Kodeksie cywilnym z komentarzem”, Warszawa 1980, s. 135.

¹⁹ Wypowiedzi doktryny zestawilem ostatnio w artykule: *Cywilnoprawny obowiązek ochrony środowiska*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 1/1984, s. 5—7.

²⁰ W. Siedlecki: *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1966, s. 107 oraz Z. Resich (w:) *Kodeks postępowania cywilnego — Komentarz*, pod red. Z. Resicha i W. Siedleckiego, tom pierwszy, Warszawa 1973, s. 151.

²¹ J.J. Skoczyła: *Ochrona środowiska według przepisów o dobrach osobistych*, „Nowe Prawo” nr 7—8/1980, s. 39.

²² R. Czarniecki: *Ochrona środowiska za pomocą środków cywilnoprawnych po wejściu w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska*, „Palestra” nr 6/1981, s. 40.

²³ L. Jastrzębski: *Ochrona środowiska w PRL* (...), s. 255. Tak też J.J. Skoczyła: *Administracyjna i cywilnoprawna ochrona naturalnego środowiska człowieka*, „Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych”, tom 30/1982, s. 113.

wiska), mianowicie w sprawie z powództwa obywatela i Ligi Ochrony Przyrody przeciwko przedsiębiorstwu odprowadzającym ścieki do strumienia o zakazanie odprowadzania tych ścieków, Sąd Najwyższy, powołując się na art. 8 k.p.c., uznał, że Liga Ochrony Przyrody nie ma legitymacji do wystąpienia z powództwem w ochronie praw obywateli.²⁴ W krytycznej glosie do tego orzeczenia S. Grzybowski wyraził opinię, że również osoby prawne są podmiotami praw osobistych, a statutowe zadania Ligi Ochrony Przyrody zdają się wskazywać, że wszelkie naruszenia przyrody — o ile nie są uprawnione — naruszają zarazem dobra i prawa osobiste samej Ligi.²⁵ Także A. Szpunar w pracy wydanej kilka lat później (ale jeszcze przed ustawą o ochronie środowiska) napisał, że trudno zrozumieć, dlaczego zostało oddalone powództwo Ligi Ochrony Przyrody z powołaniem się na rzekomy brak legitymacji czynnej do występowania w procesie, skoro w myśl art. 43 k.c. osoby prawne korzystają z ochrony swych dóbr osobistych.²⁶ Jest wszakże charakterystyczne, iż ten sam autor, pisząc kilkanaście stron dalej o ochronie dóbr osobistych przysługujących osobom prawnym, ogranicza się do wymienienia nazwy, dobrego imienia i tajemnicy korespondencji²⁷ i ani słowem nie wspomina o ewentualnym prawie do korzystania ze środowiska.

Moim zdaniem pogląd, że organizacji społecznej przysługuje tak czy inaczej rozumiane prawo do środowiska, nie byłoby trafny. Dałoby się to prawo ewentualnie wyprowadzić z części pierwszej art. 71 Konstytucji stanowiącego, że obywatele PRL mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego. W cywilistyce konstruuje się na tej podstawie bądź prawo osobiste do korzystania z wartości środowiska naturalnego,²⁸ bądź nowy typ prawa podmiotowego do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości,²⁹ zawsze jednak jako prawo człowieka, prawo jednostki. Oczywiście cywilne prawo podmiotowe do środowiska jest tylko fragmentem znacznie obszerniejszej konstrukcji prawa do środowiska, ale to już jest zagadnienie odrębne, wykraczające poza ramy tego artykułu.³⁰

W teorii praw człowieka znane są koncepcje tzw. praw kolektywnych przysługujących nie tylko obywatelom, ale i ich organizacjom. Są wypowiedzane zdania, że prawo do środowiska jest właśnie takim prawem kolektywnym.³¹ Uważam, że art. 71 Konstytucji nie daje podstaw do takiego wniosku, mówi on bowiem wyraźnie o obywatelach, a nie o ich organizacjach. Ponadto kwestionowany przeze mnie pogląd o prawie organizacji do środowiska prowadziłby nas w krainę zupełnej fikcji. Trudno sobie bowiem wyobrazić, w jaki sposób organizacja jako taka miałaby korzystać z czystej wody, nieskażonego powietrza czy piękna krajobrazu. Fikcja ta jest zresztą zupełnie zbędna wobec istnienia art. 100 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska.

Jest jeszcze jedna niebagatelna sprawa. Otóż nawet uznając, że przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie są adekwatne do nowych roszczeń określonych w art.

²⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z 10.VII.1975 r. I CR 356/75, OSPIKA z. 12/1976, poz. 232.

²⁵ S. Grzybowski: Glosa do wyroku SN powołanego w poprzednim przypisie, opublikowana tamże, s. 542.

²⁶ A. Szpunar: Ochrona dóbr osobistych, Warszawa 1979, s. 154, przypis 123.

²⁷ Tamże, s. 170—171.

²⁸ W. Radecki: Cywilna actio popularis w ochronie środowiska naturalnego, „Palestra” nr 11—12/1979, s. 11.

²⁹ W.J. Katner: Zagadnienia cywilistyczne ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (w:) Studia z prawa cywilnego, Warszawa—Łódź 1983, s. 339.

³⁰ Szerzej — zob. W. Radecki: Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL, Jelenia Góra 1984.

³¹ Tak na przykład J. Jendrośka, J. Sommer: Formy i charakter prawny wpływu obywateli i ich organizacji na treść planów w zakresie ochrony środowiska (w:) Ochrona środowiska w planowaniu, pod red. J. Sommera, Wrocław 1984, s. 164.

100 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska, trudno zaprzeczyć, że dopóki nowe rozwiązania procesowe nie zostaną wprowadzone, trzeba korzystać z dotychczasowych. Mam tu na uwadze „przyziemne”, ale istotne zagadnienie kosztów postępowania. Gdybyśmy uznali, że organizacja społeczna występuje w procesie w obronie własnego prawa do środowiska, to w wypadku przegrania procesu musiałaby ponosić koszty. Nie znalazłby tu bowiem zastosowania art. 106 k.p.c. (w związku z art. 62 k.p.c.), bo skoro udział prokuratora w procesie uzasadnia zwolnienie od kosztów tylko wtedy, gdy prokurator działa na podstawie art. 7 k.p.c.,³² to tym samym organizacja społeczna jest zwolniona od kosztów tylko wtedy, gdy działa na podstawie art. 8 k.p.c.

Konkludując uważam, że podmiotem prawa do środowiska jest obywatel, a nie organizacja społeczna. Przyznanie w art. 100 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska legitymacji procesowej organizacji społecznej nie uszczupla, bo nie może uszczuplić praw obywatela. Podtrzymuję pogląd, że obywatel może sam wystąpić do sądu w obronie swego prawa, opierając powództwo także na art. 23 i 24 k.c.³³ Udział organizacji społecznej należy natomiast traktować jako gwarancję realizacji praw obywatelskich. Organizacja, wytaczając powództwo z art. 100 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska, realizuje własną legitymację procesową i działa w sprawie w charakterze powoda, ale nie we własnym interesie, gdyż jej nie przysługuje prawo do środowiska, lecz w interesie obywateli, którzy wszakże nie muszą być skonkretyzowani i wobec tego nie muszą być wymienieni w pozwie. Tak ma się rzecz również wtedy, gdy organizacja społeczna dochodzi naprawienia szkód w środowisku, gdyż szkoda w rozumieniu art. 100 ust. 1 ustawy oznacza szkodę w środowisku, a nie szkodę wyrządzoną konkretnemu podmiotowi.

Zdaję sobie sprawę z tego, że przepisy procedury cywilnej nie zawierają odpowiednich rozwiązań dla dochodzenia takich roszczeń. Powinny one być w tym kierunku stosownie uzupełnione. Dopóki to nie nastąpi uważam, że można sięgnąć do art. 8 k.p.c. chociażby na zasadzie analogii usprawiedliwionej tym, że akcja organizacji społecznej jest wypadkiem przewidzianym ustawowo (art. 100 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska), a jej celem jest ochrona praw bliżej nie określonej grupy obywateli. Ze względu jednak na naturę tej akcji jako akcji popularnej nie mają zastosowania art. 55 i 56 k.p.c. (w związku z art. 62 k.p.c.), co oznacza, że organizacja nie wskazuje osób, na których rzecz wytacza powództwo, albowiem w istocie nie działa ona na rzecz określonych osób. Na podstawie art. 106 k.p.c. (w związku z art. 62 k.p.c.) organizacja jest zwolniona od kosztów, bo jeśli przysługuje jej zwolnienie, gdy działa na rzecz określonego obywatela, to tym bardziej jej takie zwolnienie przysługuje, gdy działa na rzecz bliżej nie określonej grupy obywateli.

Art. 100 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska mówi o wystąpieniu do sądu z roszczeniem. Z tego nie należy wnosić, że chodzi tylko o wytoczenie powództwa. Organizacja społeczna może również wstąpić do procesu wszczętego przez obywatela lub przez inną organizację, ale nie — jak to sugerowano w literaturze — na podstawie przepisów o interwencji ubocznej,³⁴ lecz w charakterze powoda.*

³² Por. postanowienie Sądu Najwyższego z 6.VII.1966 r. I CZ 62/66, OSPIKA z. 6/1967, poz. 140 z aprobowaną głosą E. Wengerka.

³³ Tak, jak pisałem w pracach cytowanych w przypisach 9, 28 i 30. Przeciwno koncepcji akcji popularnej obywatela występują zwłaszcza W. J. Katner: *Ochrona własności nieruchomości (...)*, s. 194 i L. Jastrzębski: *Ochrona środowiska w PRL (...)*, s. 255.

³⁴ J.J. Skoczylas: *Ochrona środowiska według przepisów o dobrach osobistych*, op. cit., s. 39.

* Błędnie natomiast autor twierdzi (jest to dość powszechnie wyrażany pogląd), że na podstawie art. 100 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska organizacja społeczna nie może wstąpić do procesu wszczętego przez obywatela lub przez inną organizację w charakterze

V. Pozycja organizacji społecznych w postępowaniu w sprawie lokalizacji inwestycji

Art. 100 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o ochronie środowiska stanowi, że organy administracji państwowej, decydujące o lokalizacji oraz o wyznaczeniu miejsca realizacji inwestycji budowlanych przed wydaniem decyzji dotyczącej inwestycji o dużym wpływie na środowisko, informują o przygotowywanych przedsięwzięciach organizacje społeczne właściwe ze względu na przedmiot swego działania.

W stanie prawnym obowiązującym w dniu wejścia w życie ustawy o ochronie środowiska przepis ten obejmował dwie różne sytuacje, a to dlatego, że lokalizacja inwestycji była czymś różnym od wyznaczenia miejsca realizacji inwestycji. Decyzji o lokalizacji na ogół odmawiano przymiotu decyzji administracyjnej,³⁵ decyzja zaś o wyznaczeniu miejsca realizacji inwestycji bezspornie była decyzją administracyjną. Nowa ustawa o planowaniu przestrzennym eliminuje z naszego porządku prawnego odrębną decyzję o wyznaczeniu miejsca realizacji inwestycji; wyznaczenie miejsca i warunków realizacji staje się elementem decyzji o lokalizacji inwestycji. Jednocześnie według nowej ustawy decyzje o lokalizacji wydają wyłącznie terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia wojewódzkiego i podstawowego, wobec czego nie ma już takich uprawnień ani Prezydium Rządu, ani przewodniczący Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. Myślę, że w obowiązującym stanie prawnym należy decyzję o lokalizacji inwestycji uznać za decyzję administracyjną w rozumieniu k.p.a. i — konsekwentnie — postępowanie w sprawie jej wydania — za postępowanie administracyjne prowadzone na podstawie k.p.a.

Wysoce niejasne jest określenie adresata informacji z art. 100 ust. 2 ustawy o ochronie środowiska. Mówi się tu o organizacjach społecznych właściwych ze względu na przedmiot swego działania. Należałoby przyjąć, że chodzi tu o inne organizacje społeczne niż związki zawodowe i samorząd terytorialny. Uprawnienia samorządu terytorialnego zostały uregulowane w art. 163 ust. 2 i art. 169 ust. 2 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego w ten sposób, że zebrania wiejskie i zebrania mieszkańców osiedli (lub konferencje delegatów) opiniują w sprawach lokalizacji zakładów, których działalność może być uciążliwa dla otoczenia. Jest to pojęcie szersze niż użyte w art. 100 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska. Trudno także uznać, aby uprawnienie do informacji miały wszystkie działające na danym terenie związki zawodowe.

Wobec tego że organizacje społecznych jest bardzo wiele i są one zainteresowane ochroną środowiska ze względu na przedmiot swego działania, wyłania się istotny problem formy zawiadomienia o przygotowywanych inwestycjach. Ze względów praktycznych raczej nie wchodzi tu w rachubę zawiadomienie indywidualne; zresztą to właśnie organ musiałby rozstrzygać, które organizacje zawiadomić, a które nie,

powoda. Autor w tym wypadku przechodzi do porządku nad przepisami kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którymi wstąpienie do procesu w charakterze powoda jest możliwe tylko w wypadku tzw. współuczestnictwa koniecznego (art. 195 k.p.c.). Sytuacja taka ma miejsce jedynie wtedy, gdy udział w sprawie kilku podmiotów jest konieczny, co wynika z istoty stosunku prawnego lub z przepisu ustawy; w przeciwnym razie sąd — z braku legitymacji czynnej zwanej łączną — oddali powództwo. Takiego wypadku nie przewiduje art. 100 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Organizacja społeczna i inny podmiot uprawniony mogą oddzielnie korzystać z prawa do wytoczenia powództwa. Przyznanie organizacji społecznej samodzielnego roszczenia uzasadnia jednak jej udział w procesie wcześniejszym, wszczętym w charakterze interwenta ubocznego (art. 76 k.p.c.). O wstąpieniu organizacji społecznej do toczącego się postępowania mowa jest również w art. 61 § 2 k.p.c. Korzystając z tego uprawnienia, organizacja społeczna nie ma jednak pozycji powoda, lecz jest podmiotem trzecim działającym na rzecz jednej ze stron (*Red.*).

³⁵ M. Kulesza: Charakter prawny i kontrola legalności decyzji lokalizacyjnej, „Państwo i Prawo” z. 6/1981, s. 102—103.

co zawsze groziłoby arbitralnością. Przyjąć zatem wypadnie odmienny tryb zawiadomienia organizacji społecznych, a mianowicie przez wywieszenie ogłoszenia w siedzibie organu bądź przez ogłoszenie w miejscowych środkach masowego przekazu, a najlepiej przez łączenie obu tych sposobów.³⁶

Art. 100 ust. 2 zdanie drugie ustawy o ochronie środowiska stanowi, że organizacje społeczne w określonym terminie, nie krótszym niż 14 dni, mogą zgłosić swe wnioski i zastrzeżenia, a w myśl art. 100 ust. 3 ustawy właściwy organ administracji państwowej rozpatrzy zgłoszone wnioski i zastrzeżenia oraz zawiadomi o sposobie ich załatwienia organizacje społeczne, które zgłosiły wnioski i zastrzeżenia. Z tego oraz z przepisów k.p.a. wynika zatem, że w zawiadomieniu należy podać ten termin i pouczyć organizacje, iż mogą zgłaszać wnioski i zastrzeżenia.

Z treści przepisów art. 100 ust. 2 i 3 ustawy nie wynika w sposób bezsporny, jaka jest pozycja organizacji społecznych w postępowaniu w sprawie o lokalizację inwestycji. W czasie obowiązywania dawnych przepisów zwrócono uwagę w nauce, że przepisy te, normując dwie różne sytuacje, zezwalają na odmienne określenie pozycji organizacji społecznych. Mianowicie jeśli chodzi o decyzję lokalizacyjną, to organizacji przysługuje prawo do uzyskania informacji o przedmiocie decyzji i ustosunkowania się doń. Jeśli zaś chodzi o wyznaczenie miejsca realizacji inwestycji, to art. 100 ust. 2 jest uzupełnieniem art. 61 § 4 k.p.a., który nakazuje zawiadomianie wszystkich osób będących stronami w sprawie. Organizacje społeczne mają prawo udziału, i to na prawach stron, z mocy art. 100 ust. 1 ustawy, gdyż nie ulega wątpliwości, że wyznaczenie miejsca realizacji inwestycji o dużym wpływie na środowisko jest związane z koniecznością zastosowania środków zmierzających do usunięcia zagrożenia środowiska.³⁷

Trafność tego poglądu co do zasady podzielam, aczkolwiek inaczej bym go uzasadnił. W decyzji lokalizacyjnej, która obecnie obejmuje elementy dawnej decyzji o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji, określa się m.in. warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska (art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o planowaniu przestrzennym). To nie jest bynajmniej równoznaczne ze stosowaniem środków zmierzających do usunięcia zagrożenia środowiska, ale raczej są to środki zmierzające do zapobieżenia przyszluzym zagrożeniom środowiska. Siegnąłbym zatem do następującego argumentu celowościowego: skoro organizacja jest stroną w sprawie o usunięcie zagrożenia, to tym bardziej jest nią w sprawie o zapobieżenie zagrożeniom w toku lokalizacji, gdyż właśnie ta okoliczność jest w ochronie środowiska kwestią o znaczeniu zasadniczym.

Konkludując powiedziałbym tak: zawiadomienie organizacji społecznych o przygotowywanych przedsięwzięciach inwestycyjnych o dużym wpływie na środowisko jest bezwzględnyin wymaganiein ustawowyin. Organizacje społeczne mogą postąpić trojako: zgłosić się do udziału w postępowaniu — wówczas organ zobowiązany jest dopuścić je do udziału w charakterze stron; ograniczyć się do zgłoszenia wniosków i zastrzeżeń — wówczas organ zobowiązany jest je rozpatrzyć i zawiadomić o sposobie załatwienia; nie zareagować na zawiadomienie — wówczas organ nie ma obowiązku brać pod uwagę organizacji społecznych w dalszym toku postępowania w sprawie lokalizacji inwestycji.

Skutkiem prawnym niezawiadomienia organizacji społecznych o przygotowywanych przedsięwzięciach o dużym wpływie na środowisko będzie wada decyzji uzasadniająca wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (strona

³⁶ Taki tryb zawiadomienia organizacji postuluje J. Sommer: *Uprawnienia organizacji społecznych*, op. cit., s. 106.

³⁷ J. Sommer: *Uprawnienia organizacji społecznych (...)*, s. 105—106.

bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu), a tym samym uchylenie decyzji przez Naczelną Sąd Administracyjny.

VI. Uwagi końcowe

Przeprowadzone rozważania pozwalają dojść do wniosku, że organizacje społeczne dysponują dużymi możliwościami działania w postępowaniu administracyjnym i cywilnym w sprawach związanych z ochroną środowiska. W postępowaniach tych są stronami i dysponują pełnią praw procesowych. Wykorzystanie aktywności społecznej w ramach organizacji, które mogą lepiej i skuteczniej walczyć o ochronę środowiska niż samotny obywatel, jest jedną z najważniejszych szans, które można i trzeba wykorzystać w ochronie środowiska.

IGNACY BUCHOLC

DOWÓD Z OPINII BIEGŁEGO GEODETY W SPRAWACH O ROZGRANICZENIE NIERUCHOMOŚCI

Autor przez wskazanie najważniejszych przepisów, wyjaśnienie podstawowej terminologii geodezyjnej i proste praktyczne przykłady różnych sporów przybliża czytelnikowi mało znaną, a także ważną dziedzinę orzecznictwa z zakresu spraw o rozgraniczenie nieruchomości.

Sprawa rozgraniczenia nieruchomości ma doniosłe znaczenie społeczne. Z faktu sąsiedztwa gruntów wynikają zagadnienia współżycia społecznego i spokojnego, bezpiecznego gospodarowania. Już Homer w „Iliadzie” pisze:

„Jak z tykami w ręku, dwa gruntu dziedzice
Przy krańcach swej roli, walczą o granice
Nie chcąc ustąpić ziemi ani stopy”.

Przemozne prawo ludzkie wyodrębniania własności dóbr ziemskich jest często powodem dramatów ludzkich. W wielu utworach literackich wykorzystany jest wątek sporów granicznych. Fredro użył sporu o mur graniczny za wątek „Zemsty”, a Mickiewicz barwnie opisuje spór graniczny w księdze I „Pana Tadeusza”:

„Dość, że Hrabia chciał zamku, właśnie sędziemu
przyszła nagle też chętka, nie wiadomo czemu
zaczęli proces w ziemstwie, potem w głównym sądzie,
w senacie, znowu w ziemstwie i guberskim rządzie.
Wreszcie po wielu kosztach i ukazach licznych
sprawa wróciła znów do sądów granicznych.”

Leksykalnie „granicę” określa się jako płaszczyznę pionową, prostopadłą do powierzchni ziemi i oddzielającą poszczególne dziedziny władania. Geodezyjnie „granicą” określana jest jako idealna linia prosta łącząca środki dwóch znaków granicznych. Granice mogą być naturalne (brzeg rzeki, wąwozu, lasu) lub sztuczne