

Wojciech Federczyk

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,
Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji

Udział społeczeństwa w perspektywie regulacji postępowania administracyjnego

Streszczenie: Przyjęte przez Polskę zobowiązania międzynarodowe, dotyczące partycypacji społecznej w zakresie ochrony środowiska spowodowały konieczność wprowadzenia udziału wszystkich chętnych podmiotów m.in. w indywidualnych sprawach administracyjnych. Oznacza to modyfikację postępowania unormowanego w k.p.a., w którym podstawowym kryterium uczestnictwa jest wykazanie interesu prawnego. Ponieważ członkowie społeczeństwa, którzy w ramach udziału przedstawiają swoje uwagi lub wnioski w danej sprawie nie legitymują się interesem prawnym ustawodawca nie przewidział dla nich środków ochrony prawnej. Takie rozwiązanie powoduje, że udział społeczeństwa należy traktować jako rodzaj konsultacji, które powinny być uwzględniane przez organ prowadzący postępowanie. Realną możliwość udziału społeczeństwa zapewnia obowiązek publicznego obwieszczenia o toczącym się postępowaniu oraz udostępnienie wszystkim zainteresowanym dostępu do istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia dokumentów. Jest to modyfikacja reguł postępowania administracyjnego, ale uzasadniona potrzebą aktywizacji społecznej w zakresie ochrony środowiska.

Słowa kluczowe: udział społeczeństwa w ochronie środowiska, postępowanie administracyjne, ochrona środowiska

1. Wprowadzenie

Zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych mających wpływ na stan środowiska stanowi jeden z nowoczesnych instrumentów prawnych wspierających efektywną ochronę środowiska.

Z punktu widzenia niniejszego artykułu na uwagę zasługuje fakt, że został on wprowadzony do polskiego systemu prawnego na skutek podjętych zobowiązań międzynarodowych.

Po pierwsze, należy tu wskazać Konwencję sporządzoną w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706; dalej: konwencja z Aarhus). Została ona ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. (Dz. U. Nr 89, poz. 980) a weszła w życie w stosunku do Polski dnia 16 maja 2002 r., co wynika z Oświadczenia rządowego z dnia 30 marca 2002 r. (Dz. U. z 2003 r., Nr 78, poz. 707).

Po drugie, jest to prawo wtórne Unii Europejskiej, w postaci dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U.UE.L.2003.41.26; dalej: dyrektywa 2003/4). Dyrektywa ta zaczęła obowiązywać Polskę z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej tj. od dnia 1 maja 2004 r. Ponieważ dyrektywa 2003/4 jest konsekwencją ratyfikacji przez Unię konwencji z Aarhus, dlatego nie ma konieczności dalszego odwoływania się do wskazanej dyrektywy, która służy zapewnieniu wdrożenia w państwach członkowskich Unii tej konwencji.

Po raz pierwszy w polskim porządku prawnym udział społeczeństwa został przewidziany w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 109, poz. 1157) a obecnie aktem regulującym tą instytucję jest ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm., dalej: u.d.i.ś.).

Niniejszy artykuł stanowi próbę analizy konsekwencji wprowadzenia w sprawach administracyjnych indywidualnych, które są rozstrzygane w drodze decyzji, udziału społeczeństwa, pod kątem zgodności z założeniami procedury administracyjnej unormowanej w Kodeksie postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.).

Zapewnienie udziału społeczeństwa stanowi bez wątpienia nowy element określonych postępowań administracyjnych. Pojawia się jednak kwestia na ile jest to rzeczywiście nowe zjawisko i na ile modyfikuje ono przebieg samego postępowania. Przedmiotem artykułu jest próba udzielenia na te pytania odpowiedzi z perspektywy procedury administracyjnej.

2. Cele i zakres udziału społeczeństwa w ochronie środowiska

Zasadnicze powody dla których zdecydowano o wprowadzeniu możliwości udziału społeczeństwa w sprawach związanych z ochroną środowiska zostały wskazane w preambule do konwencji z Aarhus. Źródła obowiązku zapewnienia odpowiedniego stanu środowiska, tak aby ludzie mogli żyć w warunkach optymalnych dla zdrowia i rozwoju, są wskazywane w koncepcji praw człowieka, w tym prawa do życia. Nie jest to jednak tylko prawo, ale również powiązany z nim obowiązek indywidualnego i zbiorowego zaangażowania ludzi w ochronę i ulepszanie środowiska. Wynika stąd przekonanie, że udział w podejmowaniu decyzji poprawia jakość rozstrzygnięć oraz daje możliwość uwzględnienia przez władze publiczne stanowiska wyrażanego przez poszczególne jednostki. Konsekwencją takiego podejścia ma być wzmocnienie społecznego poparcia dla decyzji dotyczących środowiska.

W konwencji z Aarhus sformułowane zostały trzy tzw. „filary”, które określają prawne ramy tej instytucji. Jest to dostęp do informacji o środowisku, możliwość udziału w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska oraz dostęp do wymiaru sprawiedliwości w powyższych sprawach.

Przedmiotem analizy jest tylko fragment drugiego filaru, który dotyczy udziału w podejmowaniu decyzji. Konwencja z Aarhus wprowadza w tym obszarze następujące uprawnienia:

- udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawie konkretnych przedsięwzięć (art. 6);
- udział społeczeństwa przy ustalaniu planów, programów i wytycznych (art. 7);
- udział społeczeństwa w przygotowaniu przepisów wykonawczych oraz aktów normatywnych (art. 8).

Przedmiotem analizy jest zatem fragment konstrukcji prawnej udziału społeczeństwa, które może mieć miejsce w różnych procedurach, np. opracowania aktów prawa miejscowego. Konkretnie przedsięwzięcia indywidualne, w których konieczne jest zapewnienie udziału społeczeństwa są w Polsce prowadzone co do zasady na podstawie k.p.a.

Na uwagę zasługuje nieograniczony zakres podmiotowy udziału w postępowaniach administracyjnych dotyczących ochrony środowiska. Zgodnie z art. 29 u.d.i.ś. jest to uprawnienie nieograniczone żadnymi warunkami. Ustawodawca posłużył się pojęciem „każdy”, co należy rozumieć jako wszystkie podmioty prawa, których działalność jest dopuszczalna w Polsce. Będą to zarówno osoby fizyczne (niezależnie od narodowości czy obywatelstwa), osoby prawne, a także jednostki organizacyjne nieposiadające

osobowości prawnej, ale dopuszczone do obrotu prawnego. Istotne jest również to, że nie jest wymagany jakiegokolwiek związek ze sprawą, w której dany podmiot chce wziąć udział na zasadach określonych w u.d.i.ś., a wynikających z konwencji z Aarhus.

Równie istotne jest ustalenie zakresu przedmiotowego udziału społeczeństwa, a więc wskazania w jakich postępowaniach trzeba zapewnić taki udział. Odpowiedź ta nie jest zawarta wprost w u.d.i.ś., ale wymaga interpretacji kilku przepisów tej ustawy. Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 3 pkt 8 u.d.i.ś. wskazano, że możliwość udziału społeczeństwa należy zagwarantować w postępowaniach dotyczących oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Natomiast konieczność przeprowadzenia oceny została wskazana w art. 59 u.d.i.ś. dla wszystkich przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Można też wskazać, że udział społeczeństwa będzie miał miejsce w postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę, w sytuacji gdy jest w jego trakcie przeprowadzana ponowna ocena oddziaływania na środowisko (art. 88 ust. 1 w związku z art. 72 ust. 1 pkt 1 u.d.i.ś.). Ponadto w art. 216 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.; dalej: p.o.ś.) wskazano konieczność zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniach w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego dla nowej instalacji albo przy istotnej zmianie już istniejącej.

Dokonując podsumowania można wskazać, że udział społeczeństwa w sprawach indywidualnych obejmuje postępowania, które wiążą się z oceną wpływu danego przedsięwzięcia na środowisko, a nie wszelkich spraw, które są związane z problemami środowiska (zarówno w aspekcie jego ochrony jak też pogorszenia jego stanu). Wybór takiego etapu procesu inwestycyjnego potwierdza charakter udziału społeczeństwa, które nie jest uprawnione do wyrażania stanowiska co do szczegółów przedsięwzięcia, tylko jego oddziaływania na otoczenie.

3. Przebieg udziału społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych

Konkretna treść analizowanego uprawnienia została szczegółowo określona w art. 33 do 38 u.d.i.ś. Składają się na nią następujące elementy:

- powiadomienie społeczeństwa;
- umożliwienie zapoznania się z dokumentacją sprawy;

- ewentualna rozprawa administracyjna;
- możliwość wnoszenia uwag i wniosków;
- rozpatrzenie terminowo złożonych uwag i wniosków;
- powiadomienie społeczeństwa o wydaniu decyzji i możliwości zapoznania się z jej treścią.

Ustawodawca szczegółowo określił zakres podawanych do publicznej wiadomości informacji, katalog zawarty w art. 33 ust. 1 u.d.i.ś. obejmuje zarówno dane na temat samego postępowania (a więc dacie wszczęcia, jego przedmiocie, prowadzącym sprawę organie) jak też uprawnieniach składających się na udział – a mianowicie możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy, miejscu i czasie ewentualnej publicznej rozprawy administracyjnej, możliwości składania uwag i wniosków oraz sposobie i terminie ich wnoszenia.

Organ prowadzący postępowanie wymagające udziału społeczeństwa ma obowiązek dokonania powiadomienia w określony w u.d.i.ś. sposób, o czym przesądza art. 3 ust. 1 pkt 11 tej ustawy. Wynika z niego, że powiadomienie obejmuje udostępnienie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, organu prowadzącego postępowanie oraz w jego siedzibie – w sposób zwyczajowo przyjęty. Ponadto konieczne jest obwieszczenie w prasie o odpowiednim zasięgu, biorąc pod uwagę rodzaj przedsięwzięcia. Szczególnie istotny wydaje się wymóg ogłoszenia w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot postępowania lub w prasie – jeżeli organ prowadzący postępowanie nie ma siedziby na terenie danej gminy.

Rozbudowana regulacja, która zawiera szczegółowe określenie treści powiadomienia oraz sposobu jego dokonania mają służyć realizacji uprawnień społeczeństwa. Równie ważne jest jednak umożliwienie udziału w odpowiednim czasie. Art. 33 ust. 1 u.d.i.ś. stanowi, że organ przed wydaniem decyzji bez zbędnej zwłoki powiadamia społeczeństwo. Orzecznictwo sądowe wskazuje jednak, że udział ma być zapewniony w czasie, gdy możliwe jest realne zgłoszenie uwag i wniosków, tzn. gdy zostanie zebrany materiał dowodowy. WSA w Lublinie w wyroku z dnia 7 czerwca 2011 r. (sygn. akt II SA/Lu 160/11, niepubl.) wskazał, że przedwczesne obwieszczenie i przeprowadzenie procedury udziału społeczeństwa pozbawia zagwarantowanych ustawą praw. Skoro bowiem nie przygotowano jeszcze raportu oddziaływania na środowisko oraz nie uzyskano niezbędnych opinii i uzgodnień członkowie społeczeństwa nie mieli podstaw do wyrażenia swojego stanowiska w sposób konkretny.

W art. 33 ust. 2 u.d.i.ś. wskazano, że należy udostępnić do wglądu wnioski o wydanie decyzji wraz załącznikami oraz stanowiska innych organów a także postanowienia organu prowadzącego postępowanie. Są to zatem dokumenty, które pozwalają na realną ocenę zamierzenia oraz jego skutków dla otoczenia.

Specjalną formą udziału społeczeństwa jest otwarta dla wszystkich zainteresowanych rozprawa administracyjna. Organ prowadzący postępowanie może ją przeprowadzić według swojego uznania, ponieważ ustawodawca nie wskazał żadnych warunków ani okoliczności, których wystąpienie wymagałoby przeprowadzenia rozprawy. Art. 36 u.d.i.ś. wskazuje tylko, że należy o takiej rozprawie zawiadomić w formie obwieszczeń albo w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Równocześnie informacja o rozprawie musi być zawarta w powiadomieniu, które rozpoczyna udział społeczeństwa.

Podstawowym uprawnieniem, w jakim przejawia się udział społeczeństwa w postępowaniach w zakresie ochrony środowiska jest możliwość składania uwag i wniosków. Ustawodawca nie definiuje tych pojęć a więc w ich interpretacji należy odwołać się do znaczenia potocznego tych słów. Uwaga to odniesienie się do zaistniałego stanu rzeczy, może wyrażać stan wiedzy albo odczucia jej autora. Natomiast wniosek ma charakter propektywny, stanowi pewną propozycję do zastosowania w przyszłości. Co istotne uwagi i wnioski mogą być składane bez zbędnych formalności, ponieważ art. 34 u.d.i.ś. wskazuje jako dostępne: formę pisemną, ustną do protokołu (w tym również zgłaszanie podczas rozprawy z udziałem społeczeństwa) oraz elektroniczną – bez podpisu elektronicznego – a więc w postaci e-mail. Wynika to z faktu, że nie jest konieczne jednoznaczne identyfikowanie podmiotu, który wnosi uwagi i wnioski, znaczenie mają natomiast wyrażone w nich treści.

W odróżnieniu od niewielkiego stopnia sformalizowania treści i sposobu wnoszenia uwag i wniosków ustawodawca wprowadził termin na składanie swoich wypowiedzi przez społeczeństwo. Termin ten wynosi 21 dni. Termin ten nie może być przywrócony, ponieważ zgodnie z art. 35 u.d.i.ś. organ pozostawia wnioski i uwagi zgłoszone po terminie bez rozpoznania.

Możliwość przedstawiania uwag i wniosków jest skorelowana z obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie do ich rozpatrzenia, a w uzasadnieniu decyzji kończącej postępowanie musi poinformować w jakim stopniu zostały wzięte pod uwagę i uwzględnione (art. 37 u.d.i.ś.).

Wreszcie ostatnim elementem procedury udziału społeczeństwa jest podanie do publicznej wiadomości informacji o tym, że została wydana decyzja i jak można zapoznać się z jej treścią. Jest to jedyny sposób, aby podmioty wyrażające swoje uwagi lub wnioski w ramach udziału społeczeństwa mogły zweryfikować czy zostały one uwzględnione. Organ prowadzący postępowanie nie ma zatem obowiązku informowania indywidualnego osób, które wyraziły swoje poglądy. Członkowie społeczeństwa nie mają też przewidzianych żadnych środków prawnych do kwestionowania decyzji, nawet gdy organ nie dopełnił elementów wskazanej procedury.

Poszukując istoty udziału społeczeństwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska warto wskazać na uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, która była pierwszą regulacją wprowadzającą udział społeczeństwa w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska. Wskazano w nim, że udział społeczeństwa stanowi rodzaj konsultacji społecznych (druk sejmowy nr 1616/III kadencja).

4. Znaczenie udziału społeczeństwa dla postępowania administracyjnego

Zgodnie z wolą ustawodawcy w określonych rodzajach spraw udział społeczeństwa stanowi jeden z etapów postępowania administracyjnego. Z tego punktu widzenia jest to nowość, chociażby biorąc pod uwagę niejawną charakter tego postępowania. Co do zasady bowiem do udziału w postępowaniu oraz do akt sprawy mają tylko strony i podmioty na prawach strony, co wynika z art. 73 k.p.a. Kodeksowo jest to zatem procedura oparta na wewnętrznej jawności. Już zatem publiczne obwieszczenie i udostępnienie do wglądu znacznej części akt sprawy stanowi modyfikację w stosunku do przyjętej regulacji proceduralnej dla spraw administracyjnych.

Termin na przeprowadzenie udziału społeczeństwa, począwszy od publicznego ogłoszenia do upływu czasu przeznaczanego na zgłaszanie uwag i wniosków przedłuża czas trwania postępowania administracyjnego, ale zgodnie z art. 35 §5 k.p.a. nie jest wliczany do terminu załatwienia sprawy. Udział społeczeństwa odpowiada przesłance terminu wyznaczonego w przepisach prawa na dokonanie określonych czynności. Z tej perspektywy termin 21 dni wydaje się racjonalny, ponieważ daje możliwość wyrażenia swoich poglądów przez zainteresowane osoby, a równocześnie nie powoduje nadmiernego przedłużenia całego postępowania.

Jedną z niewielu zmian w stosunku do regulacji k.p.a. jest nakaz podania w uzasadnieniu decyzji informacji na temat udziału społeczeństwa oraz sposobu rozpatrzenia i uwzględnienia zgłoszonych w terminie uwag i wniosków (art. 37 pkt 2 u.d.i.ś.). Jest to zarazem przepis szczególnie w rozumieniu art. 107 §2 k.p.a., który wskazuje na możliwość uzupełnienia treści decyzji o dodatkowe składniki, o ile tak postanowi ustawodawca.

Osoby, które w ramach udziału społeczeństwa zgłaszają uwagi lub wnioski, nie uczestniczą w postępowaniu administracyjnym, poza dokonaniem czynności procesowej ich wniesienia. Oznacza to, że z perspektywy procedury określonej w k.p.a. udział społeczeństwa stanowi pomoc dla organu rozstrzygającego sprawę w dokładnym rozpoznaniu wszelkich okoliczności faktycznych, które mogą wpłynąć na treść decyzji (art. 7 k.p.a.). Uwagi i wnioski mogą pozwolić na bardziej wszechstronne rozważanie wszelkich aspektów przedsięwzięcia i wydać decyzję, która będzie w najszerszym dopuszczalnym zakresie zabezpieczała zarówno interes publiczny – ochrony środowiska – jak też interes indywidualny – realizatora przedsięwzięcia.

Istotą postępowania administracyjnego jest rozstrzyganie spraw indywidualnych, poprzez konkretyzację norm prawa administracyjnego w odniesieniu do praw i obowiązków poszczególnych podmiotów. Uczestnictwo w postępowaniu jest oparte na kryterium interesu prawnego, do czego wprost odwołuje się art. 28 k.p.a. Zawarta w tym przepisie definicja strony postępowania wskazuje podmioty, których dotyczy postępowanie właśnie poprzez interes prawny lub obowiązek. Konstrukcja ta została dodatkowo wzmocniona przez art. 61a k.p.a., który stanowi podstawę do odmowy wszczęcia postępowania, m.in. jeśli z wnioskiem nie wystąpi uprawniona strona.

Z punktu widzenia stron postępowanie administracyjne stanowi gwarancję ochrony ich interesu. Z tego powodu przewidziano możliwość aktywnego udziału w postępowaniu oraz zwyczajne i nadzwyczajne środki prawne, służące do kwestionowania rozstrzygnięć, z których strony są niezadowolone.

Także pozycja podmiotów na prawach strony – przede wszystkim udziału w procedurze administracyjnej organizacji społecznych (art. 31 k.p.a.) wskazuje, że tylko wyjątkowo, ze względu na ważne okoliczności, ustawodawca zdecydował się odstąpić od kryterium interesu prawnego i zezwolił na uczestnictwo w postępowaniu podmiotów występujących w interesie społecznym.

Biorąc pod uwagę podstawę konstrukcyjną postępowania administracyjnego oraz znaczenie udziału społeczeństwa jest to rozwiązanie

prawidłowe. W postępowaniu tym nie następuje bowiem rozstrzygnięcie dotyczące ich własnego interesu prawnego – ponieważ w takiej sytuacji byłyby to strony postępowania. Skoro sprawa nie dotyczy wprost uprawnień ani obowiązków społeczeństwa, to nie ma potrzeby zapewniania takim podmiotom środków ochrony prawnej. To w interesie organu prowadzącego postępowanie jest rzetelne rozpatrzenie uwag i wniosków, ponieważ pozwalają one na wieloaspektowe rozważenie okoliczności sprawy. Nieprawidłowości w przeprowadzonej procedurze udziału społeczeństwa mogą być podnoszone przez strony postępowania oraz organizacje ekologiczne uczestniczące w postępowaniach na prawach strony, w ramach przysługujących środków prawnych (zwyczajnych i nadzwyczajnych).

Również orzecznictwo sądowe wskazuje na odmiennność pozycji prawnej strony postępowania oraz podmiotu, który pragnie skorzystać z udziału społeczeństwa. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II OSK 2396/11, niepubl.) wskazano, że do złożenia uwag i wniosków nie jest konieczne nawet wykazywanie interesu faktycznego, a więc żadnego powodu zainteresowania sprawą. Strona postępowania ma też możliwość skorzystania z form udziału społeczeństwa, ponieważ uprawnienie to nie jest ograniczone podmiotowo. Jak jednak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 kwietnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 3/11, niepubl.) ochrona prawna oparta strony jest oparta na interesie prawnym i ma szeroki zakres.

Rozpatrując wzajemne relacje pomiędzy udziałem społeczeństwa i regulacją k.p.a nie można pominąć kwestii skarg i wniosków, unormowanej w dziale VIII kodeksu. Nie są to konstrukcje postępowania jurysdykcyjnego, ale zostały dołączone do k.p.a. już w jego pierwotnej wersji.

Skargi i wnioski mogą być składane w interesie publicznym, własnym lub w interesie innej osoby, ale za jej zgodą (art. 221 § 3 k.p.a.). Skarga jest wyrazem niezadowolenia z już zaistniałych sytuacji i działań organów administracji (art. 227 k.p.a.) natomiast wniosek ma charakter prospektywny (art. 241 k.p.a.). Jeżeli skarga lub wniosek zostaną złożone w trakcie toczącego się postępowania w sprawie indywidualnej to jeśli nie pochodzą od strony postępowania powinny być rozpoznane z urzędu jako dodatkowy materiał w sprawie. Rozpoznanie skargi i wniosku kończy się udzieleniem podmiotowi wnoszącemu pisemnej odpowiedzi.

Krótką charakterystyka działu VIII k.p.a. wskazuje na podobieństwo do uwag i wniosków składanych w ramach udziału społeczeństwa. Obie formy wyrażania poglądów w trakcie postępowania powinny być rozpatrzone przez organ, chociaż nie pochodzą od stron postępowania. Jakkolwiek uwagi nie mogą być utożsamiane wprost ze skargami o których mowa w k.p.a., to

mniejsze wątpliwości pojawiają się w przypadku wniosków. Istotne różnice dotyczą sposobu rozpoznania obu rodzajów pism. Dla uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych art. 32 u.d.i.ś., zawiera normę kolizyjną. Stanowi ona, że do uwag i wniosków składanych w ramach udziału społeczeństwa nie stosuje się przepisów działu VIII k.p.a.

5. Podsumowanie

Udział społeczeństwa w indywidualnych sprawach administracyjnych związanych z ochroną środowiska jest instrumentem prawnym, który został wprowadzony na skutek przyjęcia zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Dlatego nie jest do końca dopasowany do procedury administracyjnej. Polski ustawodawca zdecydował się jednak na rozwiązanie, które z jednej strony daje możliwość wszystkim zainteresowanym podmiotom wyrażenia swoich poglądów, a z drugiej nie niweczy konstrukcji procedury opartej na ochronie interesu prawnego. Oznacza to jednak brak możliwości procesowego egzekwowania swoich uprawnień przez członków społeczeństwa.

Uwagi i wnioski składane w ramach udziału społeczeństwa są podobne do skarg i wniosków znanych w procedurze administracyjnej od kilkudziesięciu lat. Jednak istotną różnicą w sprawach z zakresu ochrony środowiska jest publiczna informacja o postępowaniu oraz dostęp do istotnych dla sprawy dokumentów. Daje to szansę na zgłoszenie merytorycznych uwag i wniosków. Właśnie w kompleksowym charakterze udziału społeczeństwa i jego znaczeniu dla ochrony środowiska należy upatrywać istotnej nowości w obszarze postępowania administracyjnego.

Abstract: More effective participation by the public in environmental decision-making is very important point of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters ("the Aarhus Convention"). The public participation procedure allows the applicants to submit any comments or opinions.

This article analyses the relationship between public participation and administrative procedure in individuals matters.