

KANCELARIA SENATU
BIURO INFORMACJI I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia o ustawie z dnia 5 września 2008 r.
o udostępnianiu informacji o środowisku
i jego ochronie, udziale społeczeństwa
w ochronie środowiska oraz o ocenach
oddziaływania na środowisko
(druk senacki nr 244)

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-87

WRZESIEŃ 2008

Piotr Marczak

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Informacji i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2008

Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Andrzej Dziubecki – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: andrzej.dziubecki@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel.022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Dr Jerzy Jendroška
Kierownik Zakładu Prawa Europejskiego
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego
Prezes Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław

Opinia
o ustawie z dnia 5 września 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku
i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz
o ocenach oddziaływania na środowisko
(druk senacki nr 244)

I. Wprowadzenie

Ustawa oznaczona została jako mająca na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej (UE) a projekt rządowy (druk sejmowy nr 768) opatrzony został pismem Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej zapewniającym, że projekt ustawy jest „zgodny z prawem Unii Europejskiej”. Tymczasem projekt ustawy zawierał szereg luk z punktu widzenia transpozycji prawa UE a nawet przepisy wręcz sprzeczne z wymaganiami tego prawa. Co więcej, projekt budził wiele wątpliwości od strony techniki legislacyjnej: brak w nim było pewnych definicji, dość niekonsekwentnie stosowano pewne pojęcia, nieodpowiednio umiejscowiono pewne przepisy itp. Część z tych niedociągnięć, wskazywanych w opiniach na temat projektu ustawy, w tym w opiniach i uwagach autora tego opracowania dotyczących poszczególnych wersji projektu ustawy¹, została uwzględniona w toku prac sejmowych. Wiele jednak niedociągnięć niestety pozostało.

Cele i geneza nowej regulacji

Jak już wspomniano, ustawa oznaczona jest jako mająca na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej (UE). Podstawowym celem nowej regulacji prawnej jest zatem zapewnienie pełnej transpozycji odpowiednich przepisów prawa wspólnotowego, w tym zwłaszcza przepisów dyrektywy 85/337/EWG o ocenach oddziaływania na środowisko przedsięwzięć. Bezpośrednim powodem konieczności wszczęcia prac nad projektem były zarzuty Komisji Europejskiej (KE) odnośnie niezgodności polskiego prawa z odpowiednimi przepisami prawa wspólnotowego, w tym przede wszystkim zarzuty sformułowane w ramach wszczętego przeciwko Polsce postępowania o naruszenie przepisów (tzw. infringement procedure). Postępowanie to (oznaczone nr 2006/2281) dotyczy naruszenia przepisów dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych/ wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą Rady 97/11/WE i dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE (zwanej dalej „dyrektywą 85/337/EWG”), tym niemniej przy tej okazji KE wskazała też niezgodności z niektórymi innymi przepisami prawa wspólnotowego, w tym zwłaszcza z przepisami dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (popularnie określanej jako dyrektywa siedliskowa” lub habitatowi - zwanej dalej dyrektywą 92/43)

¹ Opinie i uwagi dotyczące poszczególnych wersji projektu dostępne są na stronie www.jjb.com.pl

Istotną rolę odgrywa jednak i drugi cel: jak wyraźnie podkreśla Prezes Rady Ministrów w piśmie kierującym projektem do Sejmu „zapropozowane regulacje usprawnią absorpcję środków pomocowych w ramach polityki spójności Unii Europejskiej oraz procesy inwestycyjne dzięki przyspieszeniu postępowania dotyczącego oceny oddziaływania tych inwestycji na środowisko”, przy czym jak wiadomo głównie chodzi o ułatwienie tym samym realizacji projektów związanych z organizacją Euro 2012.

Historia legislacyjna ustawy

W toku prac legislacyjnych przygotowano w Ministerstwie Środowiska kilka projektów ustawy, różniących się niekiedy znacznie co do kluczowej kwestii merytorycznej, czyli usytuowania oceny oddziaływania przedsięwzięć w systemie kontroli procesu inwestycyjnego, w tym zwłaszcza kwestii pozostawienia tzw. decyzji środowiskowej i etapu na którym ocena ma być wykonywana. Pojawiały się tutaj pomysły zlikwidowania instytucji decyzji środowiskowej i powrotu w istocie do stanu sprzed wejścia w życie wspomnianej wcześniej ustawy z 9 listopada 2000r, przy czym proponowano by ocena wykonywana była w ramach pozwolenia na budowę. Pomysły te spotkały się z krytycznym przyjęciem, w tym między innymi piszący te słowa wskazywał na niezgodność tych rozwiązań z prawem wspólnotowym, które zgodnie z interpretacją Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nakazuje, aby oceny dokonywać na wczesnym etapie procesu decyzyjnego, gdy jeszcze istnieją różne alternatywy. Od pomysłu tego zatem ostatecznie odstąpiono i 10 kwietnia 2008 roku skierowano do konsultacji społecznych projekt ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, który zakładał pozostawienie instytucji decyzji środowiskowej oraz obowiązkowe dokonywanie powtórnej oceny na etapie pozwolenia na budowę w przypadku wszystkich przedsięwzięć z tzw. I grupy. Projekt ten, po jego publicznym obwieszczeniu, wywołał panikę wśród potencjalnych adresatów, zarówno inwestorów jak i urzędników.

Projekt resortowy z 10 kwietnia bowiem w warstwie redakcyjnej niewiele różnił się od poprzednich projektów, które powielaly istniejące dotychczas usterki redakcyjne omawianych przepisów, a projekt z 10 kwietnia nawet je pogłębiał. Zrozumienie zawartych w nim treści normatywnych sprawiało wiele problemów, co powodowało obawę, iż w praktyce będzie je niezwykle trudno stosować. Co więcej - zgłaszano, że projekt ten, podobnie jak i poprzednie, nie usuwał w pełni wszystkich problemów z transpozycją prawa UE, a nawet wskazywano, że niektóre proponowane rozwiązania mogą pogłębiać niezgodności z tym prawem.

Jednocześnie w Ministerstwie Środowiska, poddawanego praktycznie ze wszystkich stron naciskom, aby podjąć kroki zmierzające do usprawnienia procedur kontroli inwestycyjnej, pojawiła się idea utworzenia nowego organu administracji odpowiedzialnego za sprawy ocen oddziaływania na środowisko oraz zarządzania obszarami Natura 2000 w postaci Dyrekcji Ochrony Środowiska.

Zadanie opracowania projektu odpowiednich przepisów wprowadzających nowy organ powierzono pod koniec kwietnia 2008 zewnętrznym ekspertom z kancelarii Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy. Prawo gospodarcze i ochrony środowiska (kancelaria JJB). Kancelaria podjęła się tego zadania pod warunkiem zgody na opracowania projektu całej ustawy od nowa, stworzenia nowej konstrukcji i przerehabrowania niejasnych przepisów. Ministerstwo Środowiska zgodziło się na te warunki zakładające gruntowne przerehabrowanie projektu ustawy, wyznaczając jednocześnie niezwykle krótki, niespełna 3-tygodniowy termin zakończenia prac.

Przygotowany przez kancelarię JJB w maju projekt zaproponował zupełnie nową redakcję: podział ustawy na działy zamiast tylko na rozdziały (co pozwala na bardziej czytelne ujęcie regulacji prawnej w ramach dwóch jednostek systematycznych a nie tylko jednej).

Zaproponowano w projekcie JJB także wprowadzenie szeregu nowych przepisów służących albo transpozycji prawa wspólnotowego albo też precyzujących istniejące rozwiązania, w tym wiele nowych definicji, a także kilka nowych rozwiązań merytorycznych, zwłaszcza w odniesieniu do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa, ocen strategicznych i zwłaszcza ocen oddziaływania przedsięwzięć i procedury trans granicznej. Projekt ten podlegał na bieżąco konsultacjom, w wyniku których uwzględnione wstępne sugestie i zalecenia Ministerstwa Środowiska zaś ostateczna wersję przedstawiono Ministerstwu w dniu 15 maja 2008.

Projekt ten² poddany został dalszym pracom legislacyjnym w pierw na szczeblu resortowym (w ramach Ministerstwa Środowiska) a później rządowym, w wyniku których z jednej strony dodano szereg nowych przepisów (zwłaszcza dotyczących kompetencji oraz struktury organizacyjnej nowego organu administracji), z drugiej zaś strony jednak usunięto wiele przepisów (w tym wiele definicji i niektóre przepisy o istotnym znaczeniu z punktu widzenia transpozycji prawa wspólnotowego) oraz istotnie zmieniono wiele innych przepisów merytorycznych, a także ograniczono liczbę rozdziałów w ramach niektórych działów i nazwy niektórych z nich. Zdaniem piszącego te słowa zmiany te, z wyjątkiem uzupełnienia przepisów kompetencyjno-organizacyjnych, niezbyt dobrze służą klarowności i precyzyjności ustawy a usunięcie lub zmiana niektórych przepisów wręcz powoduje utrzymywanie niezgodności z prawem UE³.

W załączonej do projektu rządowego Ocenie skutków regulacji stwierdza się, iż projekt ustawy został „przesłany do konsultacji społecznych”. Tymczasem przedmiotem takich konsultacji był jedynie projekt resortowy, natomiast ostateczna wersja projektu ustawy nie była już przedmiotem takich konsultacji przed skierowaniem jej do Sejmu. Rzecz jest o tyle istotna, iż projekt rządowy znacznie się różni od resortowego i niestety na gorsze! (wbrew temu co podawano w oficjalnych komunikatach głoszących o „poprawianiu” przez prawników rządowych projektu resortowego).

Rządowy projekt ustawy trafił do Sejmu w dniu 18 lipca 2008 r. Oznaczony został jako druk sejmowy nr 768. W związku z tym, że regulacje zawarte w tym projekcie ściśle związane zostały z regulacjami zawartymi w projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 767) postanowiono wspólnie je rozpatrywać w toku prac parlamentarnych. Pierwsze czytanie obu projektów miało miejsce na posiedzeniu Sejmu w dniu 25 lipca 2008 r.; tego dnia projekty te Sejm skierował Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (z zaleceniem przedstawienia sprawozdania do dnia 2 września 2008 r.). Tego samego dnia Komisja Ochrony Środowiska powołała specjalną podkomisję, której zadaniem było wspólne rozpatrzenie obydwu projektów. Podkomisja spotkała się w dniach 5 i 20 sierpnia 2008 r. W efekcie jej pracy powstały nowe wersje obydwu projektów ustaw, skierowane na posiedzenie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, która w dniu 28 sierpnia przyjęła projekty podkomisji i zawarła je w sprawozdaniach ujętych w drukach sejmowych nr 864 (projekt ustawy „o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”) i nr 863 (projekt zmian w ustawie o ochronie przyrody). Drugie czytanie projektów w Sejmie miało miejsce 4 września 2008 r. Tego samego dnia ponownie zebrała się sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, która uchwaliła rekomendacje odnośnie przyjęcia lub odrzucenia poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu (dodatkowe sprawozdania Komisji, druki sejmowe nr 864-A i 863-A). Ostatecznie Sejm uchwalił obie ustawy po III czytaniu w dniu 5 września 2008 r.

² Dostępny na stronie www.jjb.com.pl

³ Zob. dokument Cel, geneza i zakres projektu ustawy o uprawnieniach społeczeństwa.. dostępny na stronie www.jjb.com.pl

W dniu 10 września 2008 r. obie ustawy zostały skierowane do Senatu i zostały zarejestrowane jako druki senackie nr 244 (ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko) i 243 (ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw).

Przedmiot i zakres opinii

Uwagi skupione są na tych kwestiach, w przypadku których sposób i zakres zawartych w ustawie uregulowań budzi wątpliwości z punktu widzenia spełniania wymagań prawa wspólnotowego bądź też celowości merytorycznej. Ocenic należy zwłaszcza, czy proponowane przepisy gwarantują osiągnięcie deklarowanych celów.

Głównym aspektem, na jaki zwracano uwagę podczas przygotowywania niniejszej opinii jest zgodność proponowanych rozwiązań z przepisami odpowiednich dyrektyw, a także to czy proponowane przepisy są odpowiednie i wystarczające do zapewnienia tej zgodności i pełnej transpozycji.

W przypadku obowiązku transpozycji jest to zwłaszcza dokonanie pełnego i wiernego przeniesienia dyrektyw do prawa polskiego, nie zmieniając ich treści i nie przeinaczając ich skutku. Zgodnie przy tym z orzecznictwem ETS transpozycja dyrektyw powinna być dokonywana w sposób zapewniający spełnienie wymagań co do jasności i pewności prawa.

Punktem wyjścia dla niniejszej opinii jest założenie, iż nowa ustawa powinna w pełni uwzględnić zarzuty odnośnie nieprawidłowej transpozycji dyrektywy 85/337/EWG i dyrektywy 92/43/EWG oraz uwagi i sugestie odnośnie prawidłowości transpozycji innych dyrektyw objętych zakresem przedmiotowym projektu, podniesione wobec Polski przez Komisję Europejską w sposób formalny lub w drodze nieformalnej, a także uwzględniać uwagi Komisji odnośnie przedstawianych jej do opiniowania wcześniejszych projektów zmian przepisów w tym zakresie. Nieuwzględnienie tych uwag naraża Polskę na niepotrzebne ryzyko opóźnienia lub nawet utraty dofinansowania ze środków UE szeregu istotnych zamierzeń inwestycyjnych tak więc należy w miarę możliwości uwzględnić nawet te uwagi Komisji, co do których można by szukać argumentów na rzecz odmiennej interpretacji wymagań prawa wspólnotowego. Co więcej, projekt ustawy powinien mieć na celu zapewnienie pełnej transpozycji prawa wspólnotowego i usunięcie pewnych drobnych luk w transpozycji, nawet jeżeli nie zostały one jeszcze wyraźnie podniesione przez Komisję, ale istnieje ryzyko, iż mogą one w przyszłości być przedmiotem kolejnych zarzutów.

Dodatkowo niniejsza opinia odnosi się do pewnych zagadnień z zakresu techniki legislacyjnej, a także spójności proponowanych rozwiązań z dotychczasowymi przepisami. Istotnym punktem odniesienia dla niniejszych uwag, są wcześniejsze projekty tej ustawy gdyż projekt tej ustawy podlegał istotnym zmianom (zob. dokument Cel, geneza i zakres projektu ustawy o uprawnieniach społeczeństwa... (dostępny na stronie www.jjb.com.pl) a niektóre rozwiązania zaproponowane w ostatecznej wersji wzbudzają istotne wątpliwości.

Punktem odniesienia dla oceny nowych przepisów są też uwagi i sugestie doktryny oraz przede wszystkim doświadczenia i praktyki na tle funkcjonowania dotychczasowych przepisów. Wskazują one na kierunki niezbędnych zmian i brane być muszą pod uwagę przy ocenie proponowanych w ustawie nowych rozwiązań.

Opinia zawiera Uwagi ogólne dotyczące całego projektu oraz Uwagi szczególne dotyczące poszczególnych działów. Opinia skupiona jest na najważniejszych niedociągnięciach i brakach projektu ustawy z punktu widzenia transpozycji prawa UE, wymagań techniki legislacyjnej i zapewnienia skutecznego stosowania prawa oraz usprawnienia procedur

decyzyjnych, nie zawiera zatem omówienia całego projektu ani też nie pretenduje do wyczerpującego wskazania wszystkich niedociągnięć.

Potrzeba nowej regulacji prawnej

Nie ulega wątpliwości, że stan dostosowania naszego prawa w zakresie objętym omawianą ustawą do wymagań prawa wspólnotowego jest dalece niewystarczający i Komisja Europejska słusznie nalega na jego skorygowanie. Problemy dotyczą o nie tylko formalnej strony transpozycji ale i sposobu ujęcia przepisów transponujących, które często sformułowane są w sposób nie sprzyjający rzeczywistej implementacji prawa wspólnotowego. Prędzej czy później spotka się to z reakcją Komisji Europejskiej, która dotychczas badała tylko transpozycję w tym zakresie ale podjęła już również badania stanu rzeczywistej implementacji w praktyce wymagań prawa wspólnotowego w zakresie objętym ustawą (w badaniach tych, na zlecenie KE uczestniczy również autor niniejszego artykułu).

Nie ulega też wątpliwości, że obowiązujące przepisy w zakresie objętym ustawą są bardzo niejasne i bardzo skomplikowane, co powoduje nie tylko niepotrzebną mitręgę administracyjną, ale i wiele uchybień formalnych skutkujących kłopotami w uzyskaniu finansowania ze środków UE (co miał okazję stwierdzić również autor tego artykułu prowadząc na zlecenie różnych agend rządu polskiego badania praktyki w tym zakresie oraz prowadząc obsługę prawną podmiotów gospodarczych i samorządów).

Powyższa sytuacja powinna wyznaczać formę i cechy nowej regulacji prawnej, która spełniać powinna pewne warunki.

Forma i cechy nowej regulacji prawnej

O ile potrzeba nowej regulacji jest kwestią bezsporną to przyjęcie jej w formie nowej ustawy budzi wiele wątpliwości zarówno teoretycznych jak i praktycznych.

Wydzielenie kwestii horyzontalnych w odrębną ustawę w zamyśle stanowi nawiązanie do ustawy 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. późn. zm.). Zupełnie inne były jednak motywy i okoliczności powstania tamtej ustawy, która z samego założenia miała mieć charakter tymczasowy i która później rzeczywiście, zgodnie z założeniem, została inkorporowana do ustawy POŚ, która to ustawa stanowić miała krok w kierunku kodyfikacji prawa ochrony środowiska.

Tak więc pojawienie się nowej ustawy stanowi krok wstecz i grzebie (być może bezpowrotnie) nadzieje na postępy kodyfikacji prawa ochrony środowiska zapoczątkowane uchwaleniem ustawy-Prawo ochrony środowiska, podczas gdy w całej Europie istnieje wyraźna tendencja do kodyfikacji. Krok ten spotka się najprawdopodobniej z krytyką doktryny i oskarżeniami, iż pojawienie się nowej ustawy w pewnym sensie łamie konstrukcję systemu prawa ochrony środowiska. Błędem byłoby jednak doszukiwać się (co jest ulubionym zajęciem teoretyków prawa odległych od praktyki jego stosowania) w tym rozwiązaniu legislacyjnym jakiegoś głębszego zamysłu teoretycznego czy też choćby strategii z dziedziny polityki legislacyjnej. Nie jest tajemnicą, że decyzja o wyodrębnieniu przepisów o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o udziale społeczeństwa i ocenach oddziaływania na środowisko z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony

środowiska w odrębną ustawę została podjęta ze względów czysto pragmatycznych. W uzasadnieniu do ustawy napisano, iż celem jest ułatwienie „stosowania przedmiotowych przepisów przez adresatów zawartych w nich norm”, w istocie jednak, jak się wydaje, chodziło przede wszystkim o ułatwienie wprowadzenia nowej ustawy i ewentualnych późniejszych jej zmian.

Wspomniane wyżej kwestie stanowią samo w sobie zagadnienie odrębne i zasługują na szerszą dyskusję teoretyczną, nie mają one jednak zbytniego znaczenia praktycznego. O wiele ważniejsze wydaje się zastanowienie, czy rzeczywiście moment na taki zabieg legislacyjny jest dogodny. Wydaje się, że jeżeli już podjęto decyzję o wyodrębnieniu tej regulacji prawnej w odrębną ustawę, należało dokonać tego solidnie, w sposób gwarantujący stabilność regulacji. Warunkiem stabilności byłoby dostosowanie jej do otoczenia prawnego, w tym przede wszystkim do ogólnej regulacji prawnej systemu kontroli procesu inwestycyjnego, a także zapewnienie pełnej zgodności z prawem UE oraz skuteczne wyeliminowanie przyczyn niesprawności istniejących procedur. Jako *conditio sine qua non* dla spełnienia tych warunków uznać należy przeprowadzenie wszechstronnej debaty publicznej nad proponowanymi rozwiązaniami pozwalającej na wypracowanie rozwiązań mających szansę na społeczną akceptację oraz dłuższy byt i nie wymuszającej ciągłego nowelizowania i usuwania błędów (co jest cechą charakterystyczną istniejącej regulacji). Żaden z powyższych warunków nie został spełniony⁴.

Celem ustawy jest szybkie usunięcie sprzeczności z prawem UE wskazywanych przez Komisję Europejską i zapobieżenie tym samym wstrzymaniu finansowania ze środków UE. Jednocześnie chodzi o ułatwienie stosowania tych przepisów praktyce, przede wszystkim potencjalnym beneficjentom tej pomocy. Odbywa się to w sytuacji, gdy trwają prace nad gruntowną reformą polskiego systemu kontroli procesu inwestycyjnego – zarówno w odniesieniu do planowania przestrzennego jak i prawa budowlanego. Tymczasem sam zabieg wydzielenia związanej z tym materii regulacyjnej z ustawy POS rodzi komplikacje natury redakcyjnej i bez wątpienia, jak zawsze w takich przypadkach, rodzić będzie przez pewien czas sporo kłopotów interpretacyjnych i kłopoty z implementacją.

Powstaje zatem pytanie czy warto dokonywać w tym momencie tego zabiegu? Czy nie lepiej poczekać na wspomniane generalne zmiany spowodowane gruntowną reformą polskiego systemu kontroli procesu inwestycyjnego? Zamiast tego w drodze kilku niewielkich poprawek do ustawy POS można było załatwić szybciej i bez niepotrzebnych komplikacji najpilniejsze sprawy dotyczące zarzutów KE oraz usprawnienia istniejących procedur. Jednocześnie można by spokojnie prowadzić prace nad kompleksową reformą regulacji prawnej w zakresie przepisów horyzontalnych ochrony środowiska w kontekście docelowej reformy systemu kontroli procesu inwestycyjnego.

Ponieważ jednak wybrano inne rozwiązania i powstaje nowa ustawa, dołożyć należy wszelkich starań, aby ostateczna ustawa w jak największym stopniu spełniała zakładane cele. W obecnym stanie ustawa pozostawia jednak tutaj, jak już wskazywano, wiele wątpliwości. Niniejsze uwagi, wskazując pewne braki ustawy, ograniczone są do zasygnalizowania jedynie kierunków pożądaných zmian tekstu, nie zawierają natomiast konkretnych propozycji legislacyjnych⁵.

⁴ Samokrytycznie należy przyznać, iż autor tego opracowania przyłożył do tego rękę godząc się na przygotowanie dla rządu pierwszego projektu tej ustawy (zob. dokument Cel, geneza i zakres projektu ustawy o uprawnieniach społeczeństwa.. Projekt ten dostępny jest na stronie www.jjb.com.pl

⁵ Propozycje takie zawarte są natomiast w przywoływanych już wcześniej opiniach – dostępnych na stronie www.jjb.com.pl

Ogólna ocena ustawy

Ogólnie rzecz biorąc nowa regulacja, pomimo wielu braków wskazanych poniżej, stanowi znaczący postęp w stosunku do stanu obecnego jeśli chodzi o sprawy zgodności z prawem UE i wyeliminowanie pewnych błędów powodujących niefunkcjonalność istniejącej regulacji prawnej.

Największym plusem ustawy jest wprowadzenie nowej struktury regulacji prawnej w omawianym zakresie. Ustawa podzielona została na działy grupujące przepisy merytoryczne związane z pięcioma podstawowymi instytucjami prawnymi objętymi zakresem ustawy (dostęp do informacji, udział społeczeństwa, oceny strategiczne, oceny przedsięwzięć, postępowanie trans graniczne) oraz dział dotyczący Dyrekcji Ochrony Środowiska a także 2 działy grupujące odpowiednio przepisy ogólne (w tym definicje) oraz przepisy przejściowe i końcowe. Struktura ta jest logiczna a prosty zabieg dodania nowej jednostki systematycznej w postaci działu pozwala na dalszy podział na rozdziały grupujące przepisy odpowiadające kluczowym elementom regulacji w ramach danego działu. Pozwala to też na wydzielenie przepisów ogólnych również w ramach poszczególnych działów co zawsze sprzyja klarowności i spójności regulacji.

Generalnie przepisy merytoryczne zawarte w ustawie stanowią postęp w stosunku do stanu obecnego: regulacja prawna jest bardziej rozbudowana a tym samym precyzyjniejsza zaś poszczególne przepisy są w większości bardziej klarownie sformułowane choć i tutaj w wielu przypadkach poprzednie projekty wydają się lepsze niż ostateczna wersja ustawy.

Ustawa generalnie ogranicza zakres tzw. współdziałania organów w wydawaniu decyzji, przewidując tutaj w większości jedynie formę opinii i pozostawiając uzgodnienie jedynie w przypadku regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Skraca też terminy na wyrażenie stanowiska przez organy współdziałające i ogranicza niepotrzebne formalności z tym związane. Jest to w pełni zgodne z prawem UE, od dawna postulowane w doktrynie i z pewnością przyczyni się do usprawnienia postępowania.

Propozycja powołania nowego organu w postaci Dyrekcji Ochrony Środowiska jako organu wyspecjalizowanego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko stanowi pewien pomysł na rozwiązanie problemów instytucjonalnych w tym zakresie, tym niemniej wydaje się, iż nie został wystarczająco konsekwentnie wprowadzony. Pozostawiono bowiem w dalszym ciągu odpowiedzialność za przeprowadzenie procedury udziału społeczeństwa na organach wydających decyzję zamiast konsekwentnie powierzyć te zadania regionalnym dyrektorom w tych sytuacjach gdy odpowiedzialni są oni za przeprowadzenie oceny. Łamie to spójność rozwiązania systemowego, niepotrzebnie komplikuje postępowanie i powodować będzie niechybnie utrzymywanie się (a może nawet i spotęgowanie) istniejących problemów z wypełnianiem wymagań prawa dotyczących zwłaszcza podawania do publicznej wiadomości, gdyż odpowiadać za to będą organy nieprzygotowane do tych zadań (gminy i powiatu) – zamiast regionalny dyrektor jako organ wyspecjalizowany.

Jak już wspomniano, ustawa oznaczona jest jako mająca na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej (UE) a projekt rządowy opatrzony został pismem Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej zapewniającym, że projekt ustawy jest „zgodny z prawem Unii Europejskiej”. Tymczasem, jak już wskazywano projekt ustawy zawierał szereg luk z punktu widzenia transpozycji prawa UE a nawet przepisy wręcz sprzeczne z wymaganiami tego prawa oraz budził pewne wątpliwości od strony techniki legislacyjnej. Wbrew oczekiwaniom, nie wszystkie z tych niedociągnięć udało się wyeliminować w toku dotychczasowych prac parlamentarnych.

Tytuł ustawy

Tytuł ustawy podlegał kilkukrotnym przemianom w toku prac legislacyjnych. Tytuł, jaki ostatecznie ustawie nadano („o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”) jest długi i dość skomplikowany – a i tak nie oddaje w pełni zakresu regulowanej materii! Znalezienie tytułu, który by był wystarczająco krótki a jednocześnie oddawał w pełni całą treść regulowanej materii prawnej wydaje się niemożliwe. Najbliższy temu był chyba tytuł funkcjonujący na pewnym etapie rozwoju projektu, w którym zamiast o „udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska” mowa jest o „uprawnieniach społeczeństwa w ochronie środowiska”.

Sugerować zatem można powrót do tytułu ustawy „o uprawnieniach społeczeństwa w ochronie środowiska i o ocenach oddziaływania na środowisko”. Dużo lepiej oddawałoby to treść ustawy i pokrywałoby zarówno uregulowane w niej sprawy udziału społeczeństwa jak i sprawy dostępu do informacji oraz kwestie uprawnień organizacji ekologicznych.

Układ ustawy

Ustawa podzielona jest, z uwagi na obszerność regulacji, na osiem działów:

- Dział I - Przepisy ogólne
- Dział II - Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie
- Dział III - Udział społeczeństwa w ochronie środowiska
- Dział IV - Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko
- Dział V - Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000
- Dział VI - Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko
- Dział VII – Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i regionalni dyrektorzy ochrony środowiska
- Dział VIII - Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe

Zamysłem ustawodawcy było tutaj podzielenie każdego działu na rozdziały grupujące przepisy odpowiadające kluczowym elementom regulacji w ramach danego działu. Nie zawsze w pełni się to powiodło a ostateczny podział na rozdziały w przypadku działu II i działu IV wydaje się nieco mniej klarowny niż w poprzednich wersjach projektu ustawy. Tym niemniej i tutaj jest to z pewnością znaczący postęp w stosunku do istniejącej regulacji.

Dział I. Przepisy ogólne

Przepisy ogólne określają zakres przedmiotowy ustawy oraz definiują podstawowe pojęcia używane w ustawie.

Ustawa zawiera 17 definicji, w tym część stanowiących odwołanie do pojęć zdefiniowanych w ustawie POS lub przejętych literalnie z tej ustawy. Jest też szereg nowych definicji, w tym nowe definicje pojęć związanych z ocenami oddziaływania na środowisko, określające poszczególne elementy tych ocen. Szczególnie przydatne jest tutaj pojęcie „karty informacyjnej przedsięwzięcia”, przez którą rozumie się podstawowe informacje o przedsięwzięciu.

Na uwagę zasługuje też rozszerzenie definicję pojęcia „podanie do publicznej wiadomości” o udostępnienie wymaganych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.). Zgodnie z art. 9 ust. 2 tej ustawy wszystkie organy władzy publicznej są obowiązane do utworzenia własnych stron Biuletynu Informacji Publicznej.

W myśl art. 32 ust. 3 ustawy POŚ obecnie jest wymagane jedynie zamieszczenie określonych ustawą informacji na stronie internetowej organu, jeżeli organ taką stronę prowadził.

W ustawie brakuje jednak kilku definicji o istotnym znaczeniu praktycznym jak i kilku o znaczeniu jedynie w kontekście zapewnienia pełnej transpozycji. Część pominiętych definicji ma znaczenie tylko porządkowe ale pominięto też i definicje istotne z punktu widzenia prawa wspólnotowego np. pominięto definicje „wnioskodawcy” oraz „zezwolenia na podjęcie działalności”. Definicje te stanowią transpozycję odpowiednich definicji z art.1 ust 2 dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych/ wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą Rady 97/11/WE i dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE, zwanej dalej dyrektywą 85/337/EWG. Wprawdzie rzeczywiście definicje te nie są konieczne niezbędne dla prawidłowego stosowania ustawy, ale Komisja Europejska (zwana dalej KE) kwestionuje generalnie pomijanie definicji zawartych w dyrektywach. Istnienie tych definicji nie szkodzi w niczym ustawie więc nie ma sensu dawanie powodu do kolejnego sporu z KE.

Kilka definicji widzieć należy w świetle znowelizowanej jednocześnie ustawy o ochronie przyrody. Zapewnić one mają zgodność postanowienia obydwu ustaw. Zawarte w omawianej ustawie definicje pojęć „obszar Natura 2000” oraz „integralność obszaru Natura 2000” stanowią wręcz wyraźne odwołanie do ustawy o ochronie przyrody. Natomiast definicja „znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000” w istocie stanowi odwołanie do znowelizowanego art. 33 ust 1 ustawy o ochronie przyrody – choć go nie wspomina. Widzieć ją też należy w świetle art. 81 ust. 2 i art. 93 ust. 3 omawianej tutaj ustawy. Dla zapewnienia pełnej zgodności z postanowieniami art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody (a w istocie z postanowieniami art. 6 dyrektywy habitatowej) należałoby dodać, albo w samej definicji (albo też alternatywnie w art.81 ust 2 oraz art.93 ust 3) iż chodzi o oddziaływanie „**osobno lub w połączeniu z innymi działaniami**”.

Propozycja:

W art. 3 ust 1 pkt 17) początkowi definicji dać brzmienie:

„17) znaczącym negatywnym oddziaływaniu na obszar Natura 2000 – rozumie się przez to oddziaływanie na cele **ochrony** obszaru Natura 2000, w tym w szczególności działania mogące, **osobno lub w połączeniu z innymi działaniami**:.....

W ustawie brakuje, przewidzianej we wcześniejszych wersjach, definicji „organu zobowiązanego do udostępniania informacji”. Jest to związane z kluczowym zagadnieniem ograniczenia kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji tylko do organów administracji publicznej, co jest ewidentnie niezgodne z dyrektywą (zob. uwagi do działu II).

W przepisach ogólnych uregulowane zostały także kwestie dotyczące właściwości organów uzgadniających i opiniujących w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Obowiązek uzgodnienia lub opiniowania został wyłączony w przypadku, gdy organem właściwym do postępowania w sprawie jest jednocześnie organem uzgadniającym bądź opiniującym. Przepisy te zostały przeniesione z ustawy POŚ. Wyraźnie też stwierdzono w ustawie, iż organy Inspekcji Sanitarnej nie mają prawa pobierać opłat za wymagane ustawa opinie – co jak dotąd dość powszechnie (choć bezpodstawnie) czyniły.

Dział II. Udostępnianie informacji o środowisku

Zawarte w dziale II ustawy przepisy dotyczące dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie zostały przeniesione z ustawy POŚ. W ustawie jednak regulowana materia, dla większej klarowności, podzielona została na kilka rozdziałów. We wcześniejszych wersjach projektu ustawy było to sześć rozdziałów zaś w projekcie rządowym pozostawiono jedynie cztery zmieniając przy tym nieco ich tytuły, przez co traci chyba nieco czytelność podziału materii legislacyjnej.

Przepisy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie stanowiąc mają, zgodnie z uzasadnieniem do rządowego projektu, transpozycję 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/WE (Dz. Urz. WE L 41 z 14.02.2003, str. 26; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 375) zwanej dalej „dyrektywą 2003/4/WE” oraz wdrażać postanowienia Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706), zwanej dalej „Konwencją z Aarhus”.

Proponowane zmiany mają zatem przede wszystkim na celu uzupełnienie istniejących dotychczas luk w transpozycji dyrektywy 2004/3.

Po pierwsze zmieniono przepisy dotyczące określenia samego zakresu informacji o środowisku: w słowniczku wprowadzono wymagane przez dyrektywę definicje informacji znajdującej się w posiadaniu organu i informacji przeznaczonej dla organu, a także zmodyfikowano nieco przepisy określające zakres udostępnianych informacji.

Zmodyfikowanie przepisów określających zakres udostępnianych informacji uznać można za największą pozytywną zmianę w zakresie udostępniania informacji wprowadzoną przez ustawę. Dotychczasowa konstrukcja przepisu określającego zakres udostępnianych informacji (dotychczasowy art. 19 ustawy POŚ) była bardzo myląca i powodowała nagminnie problemy w interpretacji. W związku z tym sprecyzowano, że lista dokumentów wymienionych dotychczas w art. 19 ust. 2 ustawy POŚ nie wyczerpuje zakresu informacji podlegających udostępnianiu, a jedynie wymienia dokumenty, o których dane umieszcza się w publicznie dostępnych wykazach. Osiągnięto to poprzez prosty zabieg odseparowania przepisów stanowiących transpozycje definicji informacji o środowisku z dyrektywy i określających zakres informacji podlegających udostępnianiu (art. 9 ust 1 i 2 ustawy od przepisów określających rodzaje dokumentów podlegających obowiązkowi ujęcia w publicznie dostępnych wykazach (art. 21 ust 2 ustawy).

Obok pozytywnych elementów wskazać też należy braki ustawy w zakresie regulacji dostępu do informacji. Stwierdzić należy, iż główny cel przepisów zawartych w dziale II, jakim była pełna transpozycja wspomnianych wyżej aktów prawa wspólnotowego, nie został w pełni osiągnięty. W porównaniu do wcześniejszych wersji projektu brakuje w projekcie rządowym szeregu przepisów niezbędnych do prawidłowej transpozycji prawa UE.

Organy zobowiązane do udostępniania informacji

W art. 8 ustawa przewiduje, że do udostępniania informacji zobowiązane są wyłącznie organy administracji. Jest to ewidentnie niezgodne z dyrektywą 2003/4, która - definiując pojęcie „public authority” (organu władzy publicznej) - szeroko określa krąg podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku. Prawidłowe (zgodne z dyrektywą) określenie kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji ma kluczowe znaczenie dla jej prawidłowej transpozycji. Nie wszystkie podmioty są objęte zakresem

dotychczas obowiązującej definicji „organów administracji” z art. 3 pkt 14 ustawy POŚ (którą bez zmian przejęła omawiana ustawa w art. 3 pkt 9), a więc nie wszystkie byłyby - zgodnie z ustawą - zobowiązane do udostępniania informacji o środowisku. Definicja ta nie obejmuje bowiem swoim zakresem:

- a) Prezydenta RP,
- b) sądów,
- c) organów doradczych i pomocniczych.

Ad. a) i b) Dyrektywa pozwala wprowadzić na wyłączenie spod jej zakresu organów, co do których przepisy konstytucyjne państw członkowskich nie przewidują możliwości procedury odwoławczej w rozumieniu art. 6, w Polsce jednak taka procedura odwoławcza istnieje - zarówno w odniesieniu do obowiązku udostępniania informacji przez sądy, jak i Prezydenta. Tezę tę potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące informacji publicznej (aktualne jednak również w odniesieniu do informacji o środowisku) - zgodnie z nim i sądy i Prezydent mają obowiązek udostępniać informacje publiczne, a ich działania w tym zakresie podlegają kontroli sądowej⁶.

Ad. c). Organy doradcze i pomocnicze mogłyby ewentualnie być objęte pkt b) definicji z art. 3 pkt 9 ustawy, ale tylko wtedy gdyby na podstawie przepisów prawa lub porozumień były powołane do pełnienia zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska.

Tymczasem dyrektywa nakazuje, aby do udostępniania informacji zobowiązane były nie tylko organy wykonujące zadania z zakresu ochrony środowiska, ale także wszystkie inne organy posiadające informacje o środowisku.

Ponadto, ustawa nie transponuje w żadnym miejscu art. 1 dyrektywy 2003/4/WE wskazującego na istnienie prawa do informacji.. Jeden z wcześniejszych projektów wskazywał, że obowiązek udostępniania informacji przez organy został nałożony „w celu realizacji prawa do informacji o środowisku i jego ochronie” W Polsce nie ma innego przepisu transponującego art.1 tej dyrektywy i nie ma żadnego powodu merytorycznego dla wykreślenia tych słów. Wprowadzić rzeczywiście słowa te nie są konieczne niezbędne dla prawidłowego stosowania ustawy, jednak ich zachowanie nie szkodzi w niczym ustawie więc nie ma sensu dawanie nawet potencjalnego powodu do kolejnego sporu z KE.

Propozycja:

Artykułowi 8 nadać brzmienie: *Art. 8. W celu realizacji prawa do informacji o środowisku i jego ochronie, organy zobowiązane do udostępniania informacji udostępniają każdemu na jego wniosek informacje o środowisku i jego ochronie znajdujące się w ich posiadaniu, lub które są dla nich przeznaczone.*

Jednocześnie konieczne jest w całym dziale II zastąpienie słów „organ administracji” słowami „organy zobowiązane do udostępniania informacji”.

Braki w transpozycji

Ustawa nie transponuje też Art. 3.5(a) i 3.5 in fine dyrektywy nakazującego zobowiązania urzędników państwa członkowskiego pomaganie społeczeństwu w uzyskiwaniu informacji.

⁶ Zob. M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, str. 45-47

Transpozycję tego przepisu dyrektywy mogłyby zapewnić art. 8 i 9 Kpa, gdyby było wyraźnie wskazane, że mają one zastosowanie do udostępniania informacji, tj. gdyby omawiana ustawa wprost odsyłała do odpowiedniego stosowania Kpa (bez takiego odesłania stosowanie Kpa w przypadku, gdy organ udostępnia informację nie jest oczywiste, ponieważ udostępnienie informacji nie ma formy decyzji, a czynności materialnoteczniczej, w związku z czym Kpa ma tu tylko pośrednie zastosowanie).

Ustawa nie transponuje również art. 7.1 dyrektywy nakazującego - tam gdzie to możliwe - zbieranie i przechowywanie informacji przez organy w formie elektronicznej, a także upowszechnianie ich drogą elektroniczną, jak również nie transponuje Art. 8.1 dyrektywy dotyczącego zapewnienia jakości posiadanych przez organy informacji.

Propozycja:

Dodać w art. 8 ust. 2-4:2. *Tam, gdzie to możliwe organy zobowiązane do udostępniania informacji:*

1) *zbierają i przechowują informacje o środowisku i jego ochronie w formie elektronicznej,*
2) *udostępniają i rozpowszechniają w społeczeństwie informacje o środowisku i jego ochronie za pośrednictwem publicznych sieci telekomunikacyjnych, w szczególności przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych, z zastrzeżeniem art. 26.*

3. *Do udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie przepisy art. 8 i 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) stosuje się odpowiednio.*

4. *Organy zobowiązane do udostępniania informacji zapewniają w miarę możliwości, że informacje znajdujące się w ich posiadaniu są prawidłowe, aktualne i dokładne.*

Definicja informacji o środowisku i jego ochronie

W art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy zawierającym definicję informacji o środowisku i jego ochronie nie uwzględniono słów „w tym również skażeń łańcucha pokarmowego” znajdujących się w definicji informacji o środowisku w dyrektywie 2003/4/WE. Trudno znaleźć merytoryczne uzasadnienie dla tego zabiegu, tym bardziej, że dotyczy to definicji mającej zdaniem KE kluczowe znaczenie dla stosowania dyrektywy.

Propozycja:

Punktowi 6) w art.9 nadać brzmienie:6) *stanu ludzkiego zdrowia i bezpieczeństwa, w tym również skażeń łańcucha pokarmowego, a także warunków życia człowieka, obiektów kultury i obiektów budowlanych w zakresie, w jakim oddziałuje na nie lub może oddziaływać stan elementów środowiska, o których mowa w pkt 1, lub - poprzez te elementy - oddziałują na nie lub mogą oddziaływać czynniki i środki, o których mowa w pkt 2 i 3,...*

Wyznaczenie osób odpowiedzialnych za udostępnianie informacji

Art. 10 ustawy ma transponować art. 3.5 (c) tiret pierwsze dyrektywy, nakazujące wyznaczenie w organach osób odpowiedzialnych za udostępnienia informacji. Potrzebny tutaj

jednak jest przepis bardziej precyzyjny - wskazujący, że nie tylko należy wyznaczyć odpowiednie osoby, ale także podać ich dane kontaktowe w BIP. Tak sformułowany przepis lepiej służyłby wypełnieniu celów dyrektywy, ponieważ zgodnie z jej art. 3.5 wyznaczenie osób odpowiedzialnych ma służyć ułatwieniu obywatelom dostępu do informacji. Samo wyznaczenie tych osób, bez udostępnienia społeczeństwu kontaktu do nich nie pozwala na wypełnienie tego celu.

Propozycja:

Art.10 nadać brzmienie: *Art. 10. W organach zobowiązanych do udostępniania informacji wyznacza się osoby odpowiedzialne za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie. Imię i nazwisko, stanowisko, adres służbowy, numer telefonu, numer faksu i adres e-mail tych osób podaje się na prowadzonej przez organ podmiotowej stronie Biuletynu Informacji Publicznej.*

Powody odmowy udostępnienia informacji

Art. 16 ust. 1 pkt 8 ustawy przewiduje odmowę udostępnienia informacji zawsze wtedy, gdy dotyczy ona przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych. Tak ogólnie określony wyjątek jest niezgodny z dyrektywą, która wprawdzie pozwala na odmowę udostępnienia informacji w przypadku, gdy mogłoby to zagrozić obronie narodowej, ale nakazuje rozważanie każdego przypadku odmowy informacji indywidualnie i wykazania, że w danym przypadku ujawnienie informacji rzeczywiście spowodowałoby zagrożenie dla obrony narodowej. Także ETS w wyroku w sprawie C-233/00 uznał za niedopuszczalne określanie wyjątków w tak ogólny sposób.

Co więcej, w punkcie 9 dodaje ustawa kolejny powód odmowy - odmówić można informacji jeśli dotyczy obronności i bezpieczeństwa państwa. Dodanie tego powodu wydaje się bezcelowe gdyż informacje dotyczące obronności i bezpieczeństwa państwa objęte są albo tajemnicą państwową albo służbową, co jest już uwzględnione w art. 2 ust 1! Ponadto, dodany pkt 9 jest w obecnej wersji niezgodny z dyrektywą 2003/4 (podobnie jak i pkt 8). Jeżeli już zatem wprowadzać pkt 9 to w ślad za dyrektywa 2003/4 dodać należałoby, podobnie jak w punkcie 8 słowa: „jeżeli udostępnienie tych informacji mogłoby narazić na szkodę interesy obronności i bezpieczeństwa państwa”

Ustawa nie transponuje też art. 4.1 in fine dyrektywy, który nakazuje zawężającą interpretację wyjątków dopuszczalnych przez dyrektywę oraz wyważanie przez organ interesu przemawiającego za udostępnieniem informacji z interesem przemawiającym za jej utajnieniem. Jest to bardzo poważny brak w transpozycji gdyż ogólne zasady kpa tutaj nie wystarczą.

Propozycja:

Dodać w art. 18 ust. 1 (i dalsze odpowiednio przenumerać):

1. Ograniczenia prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, w tym podstawy do odmowy udostępnienia informacji, o których mowa w art. 16 i 17, należy interpretować w sposób zawężający, biorąc pod uwagę publiczny interes związany z jawnością informacji, w szczególności porównując publiczny interes przemawiający za udostępnieniem informacji z interesem dyktującym odmowę jej udostępnienia.

W art. 18 pkt 4 jako jeden z typów informacji, do których nie stosuje się większości wyjątków wymienia informację o poziomie emitowanego hałasu. Nie wymienia natomiast informacji o miejscu pochodzenia tego hałasu. Jest to nieracjonalne i niczym nieuzasadnione, jeśli wziąć pod uwagę, że w tym samym artykule wymienia się np. „stan i ilość ścieków oraz miejsce ich wprowadzania”, „rodzaj i ilość wytwarzanych odpadów oraz miejsce ich wytwarzania” itd.

Propozycja:

Punktowi 4) nadać brzmienie:

4) poziomu emitowanego hałasu, oraz miejsca jego pochodzenia,

W art. 19 ust. 2 ustawy przewidziano sytuację, gdy wniosek dotyczy informacji nieznajdującej się w posiadaniu organu, nie przewidziano natomiast sytuacji, gdy informacja nie jest dla organu przeznaczona. Sprawia to, że przepis ten jest niekompletny i niespójny z art. 8, który nakazuje udostępnianie informacji posiadanych przez organ i przeznaczonych dla organu. Umieszczono tutaj też przepis stanowiący, że w przypadku, gdy nie można ustalić organu właściwego w danym przypadku do udostępnienia informacji, należy „zwrócić wniosek wnioskodawcy”. Takie sformułowanie przepisu jest niezgodne z dyrektywą, która nakazuje w art. 6, aby wnioskodawca miał możliwość odwołania się od odmowy udostępnienia informacji w każdym przypadku, kiedy uważa, że jego wniosek został niewłaściwie rozpatrzony. Tymczasem, zgodnie z prawem polskim dla czynności takiej jak „zwrot wniosku” nie jest przewidziana droga odwoławcza. Z praktyki wynika, że zdarzają się sytuacje, w których organy odmawiają udostępnienia informacji twierdząc, że ich nie posiadają, gdy w rzeczywistości nie jest to prawdą.

Propozycja:

Art. 19 ust. 2 nadać brzmienie:

2. Jeżeli wniosek dotyczy informacji nieznajdującej się w posiadaniu organu zobowiązanego do udostępniania informacji i dla niego nieprzeznaczonej, organ ten niezwłocznie, nie później niż w ciągu 14 dni od dnia otrzymania wniosku:

1) przekazuje wniosek organowi zobowiązanemu do udostępnienia informacji, w którego posiadaniu znajduje się żądana informacja, lub dla którego jest przeznaczona, i powiadamia o tym podmiot żądający informacji; art. 65 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio;

2) odmawia pozytywnego rozpatrzenia wniosku, jeśli nie można ustalić organu, o którym mowa w pkt 1.

Procedura odwoławcza

W art. 20 ust. 2 ustawy wskazano, że do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji o środowisku stosuje się przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Jednocześnie w art. 20 ust. 3 poprzez odwołanie do art. 22 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazano, że w niektórych przypadkach kwestie odmowy udostępnienia informacji rozpatrywane są przez sądy powszechne.

Oba przepisy są więc ze sobą sprzeczne. Przepis odpowiadający obecnemu art. 20 ust. 2 (odesłanie do ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) miał na celu właśnie wykluczenie właściwości sądów powszechnych i powierzenie całości spraw sądom administracyjnym.

Powierzenie części spraw sądom cywilnym powoduje w praktyce znacznie trudniejszy dostęp do sądu dla osób, którym odmówiono informacji. Poza tym z praktyki wynika, że np. samorządowe kolegia odwoławcze uważają, że przeniesienie spraw skarżenia odmowy udostępnienia informacji powoduje, że niedopuszczalne jest składanie odwołań do organu II instancji od decyzji odmawiających informacji, ale należy od razu kierować sprawę do sądu. Regulacja taka jest niezgodna z art. 6 dyrektywy, która nakazuje, aby wnioskodawcom przysługiwała procedura odwoławcza na drodze administracyjnej, a dopiero potem droga sądowa.

Jeśli już ustawa ma powielać podejście ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie odmowy (czego nie popieram) to powinno to być konsekwentne nie zaś częściowo przepisać tekst z tamtej ustawy a częściowo odwołać się do niej! Rodzi to zawsze nieporozumienia!

Lepiej chyba byłoby przepisać w całości odpowiednie przepisy z tamtej ustawy dostosowując je do terminologii tej ustawy. Pozwoli to też, rozwiązać kwestie odmowy przez podmioty objęte definicją z art.3 ust 1 pkt 10), które nie są organami władzy publicznej.

Propozycja

Art. 20 nadać brzmienie

Art.20. 1. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 19 ust 2 pkt 2) następują w drodze decyzji.

2. Do decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że:

- 1) odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni,*
- 2) uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w 16 ust 1 pkt 4) ,5) i*
- 7) wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji.*

3. Do rozstrzygnięć o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji podejmowanych przez podmioty, o których mowa w art.3 ust.1 pkt 10 b) przepisy ust.1 i 2 stosuje się odpowiednio. Wnioskodawca może wystąpić do takiego podmiotu o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań.

4. Do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.), z tym że:

- 1) przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi;*
- 2) skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.*

5. W przypadku odmowy udostępnienia informacji na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 4, 5 lub 7 wnioskodawcy przysługuje, po wyczerpaniu toku administracyjnego postępowania

odwoławczego, prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji. Sądem właściwym do orzekania w tych sprawach jest sąd rejonowy właściwy ze względu na siedzibę organu administracji, który odmówił udostępnienia informacji.

W art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. c) wskazano, że w BIP udostępnia się informacje o przepisach prawnych. Tymczasem dyrektywa w art. 7.2(a) wymaga udostępniania tekstów aktów prawnych.

Propozycja:

Art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. c) nadać brzmienie:

c) przepisy krajowe i wspólnotowe, a także umowy międzynarodowe, które dotyczą ochrony środowiska, a także raporty z wykonania tych przepisów i umów, tam gdzie raporty takie są dostępne,

Dział III. Udział społeczeństwa w ochronie środowiska

Przepisy o udziale społeczeństwa stanowiąc mają, zgodnie z uzasadnieniem do rządowego projektu, transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (zwanej dalej „dyrektywą 2003/35/WE”) oraz „wdrażają postanowienia Konwencji z Aarhus”. Jednocześnie też, zgodnie z uzasadnieniem przepisy te stanowią też transpozycję postanowień dotyczących udziału społeczeństwa zawartych w szeregu innych dyrektyw, w tym zwłaszcza dyrektywy 85/337/EWG, Dyrektywy Siedliskowej, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, zwanej dalej „dyrektywą IPPC” oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, zwanej dalej „dyrektywą 2001/42/WE”.

Ten główny cel przepisów zawartych w Dziale III, jakim była pełna transpozycja wspomnianych wyżej aktów prawa wspólnotowego, nie został w pełni osiągnięty. W ustawie brakuje szeregu przepisów niezbędnych do prawidłowej transpozycji prawa UE, wprowadzono też pewne przepisy, które uznać należy za wręcz sprzeczne z wymaganiami prawa UE. Ustawa zawiera natomiast nowe podejście do przepisów o udziale społeczeństwa polegające na przerehabilitowaniu ich i ujęciu w nową strukturę.

Nowa struktura przepisów o udziale społeczeństwa

Nowa struktura przepisów o udziale społeczeństwa polega na ujęciu w osobne rozdziały przepisów dotyczących udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, przepisów dotyczących udziału w opracowywaniu dokumentów oraz przepisów regulujących uprawnienia organizacji ekologicznych a także ujęciu w osobnym rozdziale „Przepisów ogólnych”. Struktura ta ma za zadanie czytelniejsze niż jest obecnie przedstawienie norm regulujących kwestie udziału społeczeństwa, zwłaszcza zaś wyraźne, nie zaś jedynie pośrednie tak jak obecnie, uregulowanie procedury udziału społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów. Ustawa wprowadza też czytelniejszy, niż jest to obecnie, sposób ujęcia przepisów dotyczących poszczególnych etapów procedury udziału społeczeństwa zarówno w

przypadku udziału w podejmowaniu decyzji jak i w opracowywaniu dokumentów. W tym kontekście zatem ustawa stanowi znaczny postęp w stosunku do obecnej regulacji prawnej w ustawie POŚ. Niestety jednak, jak już wspomniano ustawa utrwała też wiele niezgodności z prawem wspólnotowym cechujących obecną regulację prawną.

Przepisy ogólne o udziale społeczeństwa

Przepisy ogólne mają za zadanie dwa cele: regulować jednolicie kwestie merytoryczne mające „ogólne” zastosowanie (tzn. zarówno do udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji jak i w opracowywaniu dokumentów) oraz określać zakres zastosowania obydwu tych grup przepisów.

Zakres zastosowania przepisów o udziale społeczeństwa

Określenie zakresu zastosowania przepisów o udziale społeczeństwa podlegało w toku powstawania ustawy wielu przemianom. W projekcie JJB sprawę zakresu zastosowania przepisów o udziale społeczeństwa załatwiono dość krótko i jednoznacznie. Zgodnie z nim „Przepisy odrębne niniejszej ustawy oraz innych ustaw określają rodzaje decyzji administracyjnych oraz dokumentów strategicznych, których przyjęcie wymaga zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami niniejszego działu.

Projekt rządowy zawarty w druku 768 tymczasem zamiast takiego ogólnego określenia podjął w art. 31 próbę wyczerpującego wyliczenia decyzji oraz dokumentów wymagających udziału społeczeństwa.

Próba wyczerpującego wyliczenia w jednym akcie prawnym wielu instytucji prawnych ujętych w innych aktach prawnych jest dość ryzykowna, gdyż zawsze grozi pominięciem jakiejś instytucji, ponadto rodzi konieczność nowelizacji danego aktu w przypadku nowelizacji wymienionych w nim aktów prawnych lub pojawienia się nowych instytucji. Ponadto, stosowanie takiego rozwiązania powinno być konsekwentne: albo wprowadza się w jednym akcie prawnym obowiązek zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa i wymienia w nim wszystkie decyzje i dokumenty wymagające udziału społeczeństwa albo też obowiązek taki wynika z aktów prawnych regulujących sprawę wydawania tych decyzji i opracowywania dokumentów! Przyjmując to pierwsze rozwiązanie należałoby zatem wykreślić taki obowiązek z tych wszystkich innych aktów prawnych, aby nie tworzyć wzajemnie dublujących się norm prawnych. Przykładem może być tutaj obowiązek opłaty skarbowej, który wynika z samej ustawy o opłacie i która z kolei sama wylicza wszelki czynności poddane tej opłacie, natomiast w aktach prawnych przewidujących te czynności nie nakłada się już tego obowiązku i najczęściej nawet nie wspomina się już o takiej opłacie. Rozwiązanie to sprawdza się w przypadku opłaty skarbowej dobrze w praktyce gdyż obowiązek opłaty skarbowej jest powszechnie znany. Wątpić należy, czy to samo można powiedzieć o obowiązku zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa! Wymowny jest tutaj przykład stosowania przepisów o strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko. Jak wykazuje praktyka, wykonywane są one tylko w przypadku tych planów lub programów, co do których obowiązek oceny zawarty jest w tym samym akcie prawnym, który nakazuje opracowanie takiego planu lub programu, nie są zaś wykonywane przeważnie w przypadku planów i programów ogólnie wymienionych w ustawie POŚ.

Oparta na powyższych powodach krytyka rozwiązań projektu rządowego spowodowała w toku prac sejmowych zmianę podejścia i pojawienie się w ustawie zupełnie innego zapisu. W

art. 29 zawarte jest prawo do składania uwag i wniosków zaś w art. 30 ogólny obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa.

Przepisy te powinny być zamienione miejscami gdyż prawo do składania uwag i wniosków jest tylko częścią udziału społeczeństwa!

Ponadto, z obecnego brzmienia art. 30 zdaje się wynikać obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa we wszystkich decyzjach i dokumentach – co byłoby mile widziane ale chyba niekoniecznie jest intencją rządu?

Jeśli intencją rządu jest zapewnienie udziału społeczeństwa tylko w niektórych postępowaniach to trzeba to zapisać jasno!

Co więcej, w określającym generalny obowiązek zapewnienia możliwości udziału społecznego znaleźć się powinny słowa stanowiące próbę transpozycji punktu 6 w preambule do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE zwanej dalej „dyrektywą 2003/35/WE”. Wprawdzie rzeczywiście słowa te nie są konieczne niezbędne dla prawidłowego stosowania ustawy jednak są logiczną konsekwencją umieszczenia w art.6 takiego prawa i ich zachowanie nie szkodzi w niczym ustawie więc nie ma sensu dawanie nawet potencjalnego powodu do kolejnego sporu z KE

Propozycja:

Art. 29 i 30 nadać następujące brzmienie:

Art. 29. W celu realizacji prawa do uczestniczenia w postępowaniu, o którym mowa w art. 5 organy administracji właściwe do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów, w przypadku których przepisy niniejszej ustawy lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, zapewniają możliwość udziału społeczeństwa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą.

Art. 30. Każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa.

Powiadamianie społeczeństwa

Ustawa nakazuje podawanie informacji do publicznej wiadomości bezpośrednio, a nie – jak ma to miejsce obecnie – za pośrednictwem publicznego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie. Przyjęte w ustawie rozwiązania mają na celu, jak wskazuje uzasadnienie do projektu rządowego, uwzględnienie zarzutów Komisji Europejskiej co do nieprawidłowej transpozycji zawartego w art. 6 ust. 2 dyrektywy 85/337/EWG pojęcia „informowania”, które wskazuje na konieczność zapewnienia społeczności możliwości bezpośredniego zapoznania się z tymi informacjami. Jednak zaproponowane w projekcie rządowym zmiany są dalece niewystarczające do osiągnięcia w pełni zgodności z prawem wspólnotowym. Nie znalazł się bowiem w nim cały niezbędnych w tym celu postanowień

W art. 33 ust. 1 powinien się znaleźć wymóg, iż podanie do publicznej wiadomości musi następować „w sposób właściwy, terminowy i skuteczny” jak to jest wymagane w art.6 ust 1 Konwencji z Aarhus. Brak takiego wskazania traktowany jest przez Komitet ds.

Przestrzegania Konwencji z Aarhus jako naruszenie Konwencji (zob. sprawy CC-16 i CC-17) i Komisja Europejska wskazuje, iż wprowadzenie dyrektywy tego wyrażnie nie nakazują, to obowiązek transpozycji tego przepisu wynika wprost z Konwencji z Aarhus, stanowiącej część prawa wspólnotowego.

W ustawie brak przepisu stanowiącego transpozycję postanowień Konwencji z Aarhus i dyrektyw, zwłaszcza zawartego w dyrektywie 85/337/EWG wymagania (art. 6 ust. 6) zgodnie z którym „Przewidziane zostaną rozsądne ramy czasowe dla różnych faz, dające wystarczającą ilość czasu dla poinformowania społeczeństwa oraz zainteresowanej społeczności, aby przygotowały i skutecznie uczestniczyły w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska”. Obecnie nie ma w prawie polskim przepisów stanowiących transpozycję wspomnianych wyżej wymagań prawa wspólnotowego. Co więcej, brak takich przepisów powoduje daleko idące konsekwencje w praktyce gdyż urzędnicy określający termin na składanie uwag i wniosków nie robią tego zgodnie z dyrektywą co już obecnie powoduje problemy w pozyskiwaniu środków finansowych z UE.

Ponadto, w celu prawidłowej transpozycji wyżej wspomnianych przepisów prawa wspólnotowego, celowe wydaje się aby w ślad za rozwiązaniem przyjętym już obecnie w ustawie POŚ w stosunku do dokumentów strategicznych, również w stosunku do postępowania dotyczącego decyzji indywidualnych organ miał możliwość, jeśli istnieje taka potrzeba, określić indywidualnie termin na składanie uwag i wniosków. Tymczasem w ustawie utrzymano dotychczas obowiązujący w stosunku do udziału społeczeństwa w odniesieniu do decyzji indywidualnych sztywny termin 21 dni na składanie uwag i wniosków. Odbiega to znacznie od praktyki innych państw członkowskich w określaniu „rozsądnych terminów” gdzie najczęściej albo określa się je indywidualnie mając na uwadze uwarunkowania określone w wykreślonym ustępie 3 (co jest rozwiązaniem sugerowanym przez Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus - zob. sprawy CC-16 i CC-17), albo też różnicuje w zależności od rodzaju projektu (na projekty z załącznika I dając najczęściej termin 6 tygodni zaś na projekty z załącznika II dając 4 tygodnie).

Propozycja:

W art. 33 dodać ust.3 w brzmieniu:

„3.Organ prowadzący postępowanie określając możliwości zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz wyznaczając miejsce lub miejsca wyłożenia jej do wglądu i uzyskania stosownych informacji, a także wyznaczając miejsce i co najmniej 21-dniowy termin składania uwag i wniosków oraz początek tego terminu, bierze pod uwagę przedmiot i stopień skomplikowania oraz objętość dokumentacji sprawy a także konieczność zapewnienia wystarczającej ilości czasu na skuteczne podanie do publicznej wiadomości informacji, o których mowa w ust 1 i na zapoznanie się przez społeczeństwo z tą dokumentacją i odpowiednie przygotowanie się do skutecznego uczestniczenia w postępowaniu”.

Niezbędna dokumentacja sprawy

Ustawa precyzuje w art. 33 ust. 2, co należy rozumieć przez niezbędną dokumentację sprawy, która musi być udostępniona do wglądu społeczeństwu, w związku z uprawnieniami do udziału w postępowaniu. Ustawa określa zakres tej dokumentacji w sposób ogólny pozwalający mieć zastosowanie zarówno dla celów postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, jak i w sprawie pozwolenia zintegrowanego czy też innych

decyzji np. decyzji dotyczących GMO. Sformułowanie art. 33 ust 2 pkt 2 b) oraz analogicznego art. 39 ust 2 pkt 2 budzi natomiast pewne wątpliwości redakcyjne.

Ze względów redakcyjnych należy dodać słowo „te” tak by odpowiednie zdanie brzmiało:

b) stanowiska innych organów, jeżeli stanowiska te są dostępne w terminie składania uwag i wniosków

W ustawie brakuje też przepisu stanowiącego transpozycje art. 6 ust 6 konwencji z Aarhus nakazującego ułatwienia w dostępie do tego typu dokumentacji. Zastosować by tu można rozwiązania już stosowane w polskim prawie.

Propozycja:

W art. 33 dodać ust 4 w brzmieniu:

4. Dokumenty składające się na niezbędną dokumentację sprawy udostępniane są w ramach regulowanego w niniejszym dziale postępowania bez konieczności złożenia pisemnego wniosku; art. 11 i art. 12 ustawy o dostępie do informacji publicznej stosuje się odpowiednio.

Udział społeczeństwa w opracowaniu dokumentów

Postanowienia rozdziału 3 w dziale III dotyczące udziału społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów stanowią, tak jak dotąd, zmodyfikowaną nieznacznie wersję postanowień dotyczących udziału w podejmowaniu decyzji indywidualnych. O ile jednak dotychczas ustawa POŚ ograniczała się do nakazu stosowania ich odpowiednio, o tyle nowa ustawa, w celu zapewnienia klarownej sytuacji prawnej, wyraźnie określa wymagania proceduralne dotyczące udziału społeczeństwa w przygotowywaniu dokumentów strategicznych, w tym zwłaszcza w przypadkach gdy nieco różnią się one od wymagań dotyczących udziału w podejmowaniu decyzji indywidualnych (np. brak rozprawy administracyjnej, inny zakres dokumentacji udostępnianej). Niestety, w ustawie brakuje w tym miejscu również analogicznych przepisów dotyczących powiadamiania, aczkolwiek zachowano przepis przewidujący, iż termin na składanie uwag i wniosków ma wynosić „co najmniej” 21 dni. Ponadto wspomniane wyżej uzupełnienia potrzebne w odniesieniu do udziału w podejmowaniu decyzji powinny być wprowadzone również i tutaj.

Wyliczenie w art. 43 wymaga dostosowania do obecnej treści ustawy.

Propozycja

Art. 43 nadać brzmienie:

Art. 43.

Organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa podaje do publicznej wiadomości informację o przyjęciu dokumentu i o możliwościach zapoznania się z jego treścią oraz uzasadnieniem, o którym mowa w art. 42 pkt 2, a w przypadku dokumentów wymagających przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko również z podsumowaniem, o którym mowa art. 55 ust. 3.

Udział organizacji ekologicznych

Kolejna przewidywana w nowej ustawie zmiana dotyczy udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.

Dotychczas kwestia ta uregulowana była w art. 33 POŚ, który stanowi, iż organizacje ekologiczne, które, uzasadniając to miejscem swojego działania, zgłoszą chęć uczestniczenia w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa i złożyły uwagi lub wnioski w ramach tego postępowania, uczestniczą w tym postępowaniu na prawach strony. Dodatkowo, żądanie organizacji ekologicznej dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu musi być wniesione przez tę organizację w momencie składania uwag i wniosków w ramach postępowania z udziałem społeczeństwa.

„Zainteresowana społeczność” a organizacje ekologiczne

W związku z zarzutem Komisji Europejskiej dotyczącym nieprawidłowej transpozycji pojęcia „zainteresowana społeczność” z art. 1.2 dyrektywy 85/337/EWG, konieczne stało się znaczne rozszerzenie zakresu uprawnień przysługujących organizacjom ekologicznym w postępowaniu z udziałem społeczeństwa i w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy, przez „zainteresowaną społeczność” należy rozumieć „społeczeństwo (tj. jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy), które jest lub może być dotknięte skutkami lub ma interes w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska wymienionych w art. 2 ust. 2 dyrektywy”, przy czym „organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za mające interes w tym zakresie”. Procedury, o których stanowi art. 2 ust. 2 dyrektywy, to procedury udzielania zezwolenia na inwestycję lub, jeżeli takie nie istnieją, inne procedury albo procedury ustanowione do realizacji celów dyrektywy, z którymi jest zintegrowana ocena wpływu na środowisko.

Z uwagi na powyższe, w ustawie przewiduje się zrównanie statusu organizacji ekologicznych i pozostałych członków „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu dyrektywy, jakimi są na gruncie prawa polskiego strony postępowania administracyjnego (art. 28 i 29 Kpa). Zarówno strony postępowania, jak i organizacje ekologiczne muszą mieć zagwarantowane takie same prawa.

W związku z tym, jak zapowiada się w uzasadnieniu do projektu rządowego - usunięto istniejące ograniczenia dotyczące możliwości udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu na prawach strony, które stawiały organizacje w gorszej sytuacji niż strony postępowania. Dotychczas organizacje mogły zgłaszać się do postępowania wyłącznie w okresie 21 dni przewidzianym na zgłaszanie uwag i wniosków – ograniczenie to zostało usunięte, ponieważ strony postępowania mogą włączać się do postępowania przez cały okres jego trwania. Usunięto także wymóg, że organizacja musi uzasadniać chęć udziału w postępowaniu miejscem swego działania – wymóg taki nie obowiązuje w stosunku do stron, a Komisja Europejska wyraźnie wskazywała na nieprawidłowość istnienia takiego wymagania w prawie polskim.

Dodatkowo w ustawie proponuje się nadanie tym organizacjom uprawnienia do wniesienia skargi na decyzję wymagającą udziału społeczeństwa, nawet jeżeli nie brały one wcześniej udziału w postępowaniu. Przepis ten ma na celu zapewnienie prawidłowej transpozycji art. 10a dyrektywy 85/337/EWG.

Z uwagi na fakt, że analogiczne przepisy dotyczące uprawnień członków „zainteresowanej społeczności” zawarte są również w dyrektywie IPPC, w ustawie proponuje się objęcie przepisami dotyczącymi udziału organizacji ekologicznych wszystkich decyzji wymagających udziału społeczeństwa, a więc: decyzji, na etapie wydawania których prowadzona jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, pozwolenia zintegrowanego oraz decyzji o zgodzie na zamknięte użycie GMO (analogicznie zresztą kwestia ta była rozwiązana dotychczas – przepisy dotyczące udziału społeczeństwa i udziału organizacji ekologicznych stosowane były także do wyżej wymienionych decyzji).

W ustawie brakuje natomiast możliwość kwestionowania przez organizacje ekologiczne postanowienia w sprawie potrzeby (a dokładniej mówiąc – w sprawie braku konieczności) wykonania raportu dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (tzw. II grupa). Możliwość taką mają natomiast strony postępowania – co oznacza brak postulowanego zrównania uprawnień organizacji ekologicznych z uprawnieniami stron.

Dział IV. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

Przepisy o postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji planów i programów stanowią transpozycję dyrektywy 2001/42/WE i - w zakresie dotyczącym oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 - Dyrektywy Siedliskowej.

Ustawa określa procedurę oceny oddziaływania na środowisko (tzw. ocena strategiczna) dla wybranych projektów dokumentów strategicznych (czyli zgodnie z definicją oceny strategicznej w art. 3 pkt 14: polityk, strategii, planów i programów).

W stosunku do obecnego stanu prawnego, ustawa nie wprowadza w tym zakresie wielu zmian. Większość z przepisów omawianej ustawy została wprost przeniesiona z ustawy POŚ. Wszelkie proponowane w ustawie zmiany w tym zakresie wynikają, jak zapowiada uzasadnienie do projektu rządowego, z konieczności zapewnienia jak największego stopnia zgodności z uregulowaniami dyrektywy 2001/42/WE oraz zadośćuczynienie wymogom praktyki. Cel ten nie w pełni został osiągnięty jeśli chodzi o transpozycję, to tutaj również ostateczna wersja ustawy pomija kilka z zaproponowanych wcześniej przepisów służących transpozycji. Już na samym wstępie tego działu (w art. 46) powinno się znaleźć miejsce na sformułowanie mające na celu transpozycję art. 1 dyrektywy 2001/42/WE i dodanie na wstępie art. 46 np. słów „W celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska poprzez uwzględnianie zasad ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w trakcie opracowywania i przyjmowania dokumentów strategicznych” mogłoby sprawę załatwić. W Polsce nie ma innego przepisu transponującego art. 1 tej dyrektywy i nie ma żadnego powodu merytorycznego dla pominięcia tych słów. Wprawdzie rzeczywiście słowa te nie są konieczne niezbędne dla prawidłowego stosowania ustawy jednak ich zachowanie nie szkodzi w niczym ustawie więc nie ma sensu dawanie nawet potencjalnego powodu do kolejnego sporu z KE.

Struktura przepisów

W celu sprecyzowania i ułatwienia w praktyce stosowania przepisów o ocenie strategicznej ustawa grupuje te przepisy w trzy rozdziały ujmując oddzielnie postanowienia określające rodzaje dokumentów poddawanych strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, wymagania odnośnie dokumentacji oceny (czyli prognozy oddziaływania na środowisko)

oraz konsultacje społeczne i konsultacje z innymi organami i uwzględnienie wyników oceny w przyjmowanym dokumencie.

Dokumenty wymagające oceny

Jeżeli chodzi o katalog dokumentów podlegających postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, ustawa dodaje do niego projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Konieczność poddania tego dokumentu postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko była wielokrotnie sygnalizowana przez zainteresowane strony, także w ramach procesu legislacyjnego poprzednich nowelizacji ustawy POŚ w zakresie przepisów dotyczących postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy powinno podlegać takim samym wymogom, jeżeli chodzi o oszacowanie skutków realizacji jego postanowień na środowisko, jak pozostałe dokumenty o charakterze planistycznym.

Dodatkowo, w ślad za dyrektywą 2001/42/WE, ustawa przewiduje możliwość poddania procedurze oceny oddziaływania na środowisko projektów polityk, strategii, planów lub programów, innych niż projekty dokumentów sektorowych wymienionych w art. 46 pkt 2, ale ustalających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć, jeżeli organ administracji opracowujący dany projekt uzna, iż może on spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko. Organ ten stwierdza konieczność poddania projektu danego dokumentu postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w porozumieniu z właściwym organem Dyrekcji Ochrony Środowiska i Inspekcji Sanitarnej, uwzględniając określone ustawą uwarunkowania odnoszące się do charakteru działań przewidzianych w tym dokumencie rodzaju i skali oddziaływania na środowisko oraz cech obszaru objętego oddziaływaniem na środowisko. W projekcie rządowym uwarunkowania te określono w złym miejscu – zawarte one były w artykule poprzedzającym materialnoprawne normy, które uzasadniają ich istnienie i wręcz stanowią dla nich *ratio legis*, (tzn. przed instytucją prawną możliwości odstąpienia od oceny oraz obowiązkiem oceny w stosunku do dokumentów innych niż projekty dokumentów sektorowych wymienionych w art. 46 ust. 1 pkt 2, ale ustalających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć). Taka redakcja tych przepisów sprzeczna była z zasadami poprawnej techniki legislacyjnej co, pod wpływem krytyki⁷, zostało w toku prac podkomisji sejmowej zmienione. W chwili obecnej w ustawie kolejność ta jest poprawna – w art.47 zawarty jest obowiązek oceny w stosunku do dokumentów innych niż projekty dokumentów sektorowych wymienionych w art. 46 ust. 1 pkt 2, ale ustalających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć, w art. 48 instytucja prawną możliwości odstąpienia od oceny natomiast w art. 49 określone są wspomniane wyżej uwarunkowania. Brak mechanizmu służącego realizacji ocen strategicznych w praktyce

W ustawie brak jest jakiegokolwiek rozwiązania praktycznego mającego na celu zapewnienie przestrzegania przepisów dotyczących oceny strategicznej (z czym obecnie jest fatalnie!). Bez takiego rozwiązania i obowiązku określony w art. 47 a w istocie również i w art. 46 pkt 2 w praktyce pozostaje martwą literą prawa⁸. Zadanie takie mogłoby spełniać wprowadzenie obowiązku publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej przez wszystkie organy

⁷ Zob. J. Jendrośka, M. Bar, Opinia o projekcie ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (druk sejmowy nr 768) – dostępna na stronie www.jjb.com.pl

⁸ Co wykazały np. wykonywane przez kancelarię JJB na zlecenie Komisji Europejskiej (KE) analizy zgodności polskiego prawa z prawem wspólnotowym, w postaci tzw. „raportów zgodności” oraz „studiów stosowania” w odniesieniu do ocen strategicznych (zob. www.jjb.com.pl/dzialalnosc_2008.html)

administracji corocznie przed końcem roku kalendarzowego zestawienia dokumentów strategicznych, których opracowanie w kolejnym roku kalendarzowym wymagane jest przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego lub wewnętrzne przepisy administracyjne, wyszczególniając wśród nich dokumenty strategiczne, które poddane zostaną postępowaniu w sprawie oceny strategicznej.

Propozycja:

W art. 50 dodać ust 2 w brzmieniu:

Organy administracji publikują corocznie przed końcem roku kalendarzowego, na podmiotowej stronie Biuletynu Informacji Publicznej, zestawienia dokumentów, których opracowanie w kolejnym roku kalendarzowym wymagane jest przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego lub wewnętrzne przepisy administracyjne, wyszczególniając wśród nich dokumenty, o których mowa w art. 46 i 47. Zestawienie to przekazywane jest też właściwym organom, o których mowa w art. 57 i 58.

Monitoring

W art. 58 ust. 5 dotyczącym monitoringu brak jest wskazania na cele monitoringu określone w art.10 ust 1 dyrektywy 2002/42/WE, zgodnie z którymi chodzi o wczesne wykrycie negatywnych skutków realizacji przyjętego dokumentu strategicznego będącego przedmiotem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i podjęcia odpowiednich działań naprawczych. W Polsce nie ma innego przepisu transponującego ten przepis dyrektywy i nie ma żadnego powodu merytorycznego dla braku transpozycji w tym zakresie. Wprawdzie rzeczywiście można się zastanawiać czy jest to koniecznie niezbędne dla prawidłowego stosowania ustawy jednak wprowadzenie odpowiednich sformułowań nie szkodziłoby w niczym ustawie więc nie ma sensu dawanie nawet potencjalnego powodu do kolejnego sporu z KE.

Propozycja:

Stepowi 5 w art. 55 nadać brzmienie:

5. W celu wczesnego wykrycia negatywnych skutków realizacji przyjętego dokumentu strategicznego będącego przedmiotem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i podjęcia odpowiednich działań naprawczych organ prowadzący postępowanie jest obowiązany prowadzić monitoring skutków realizacji jego ustaleń w zakresie oddziaływania na środowisko, zgodnie z częstotliwością i metodami wskazanymi w załączonym do dokumentu podsumowaniu wyników oceny, o którym mowa w ust. 2 pkt 4.

Oddziaływanie dokumentu strategicznego na obszar Natura 2000

W art. 55 ust. 2 zawarty jest zakaz przyjęcie dokumentu strategicznego jeżeli z oceny wynika, iż „może on znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000”. Przepis ten jest bardzo jest nieprecyzyjny. Przede wszystkim chodzi tutaj o oddziaływanie nie tyle samego dokumentu co jego realizację. Co więcej, sformułowany jest dość niezgrabnie – bo pierwszym uwarunkowaniem jest znaczące negatywne oddziaływanie a dopiero potem wchodzi w grę przesłanka z art. 34 ustawy o ochronie przyrody. Przepis ten powinien

brzmieć podobnie jak poprawnie pod tym względem zredagowany przepis art. 93 ust 3 zawierający dokładnie taką samą normę prawną w przypadku przedsięwzięć Ponadto, aby zapewnić zgodność z postanowieniami art. 33 ustawy o ochronie przyrody należy dodać w tych przepisach słowa „osobno lub w połączeniu z innymi działaniami”.

Propozycja:

Art. 55 ust 2 nadać brzmienie:

2. Jeżeli ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika, że realizacja dokumentu, o którym mowa w art. 48 lub 49, może, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, dokument taki nie może zostać przyjęty, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Bezsensowny przepis

Zwrócić należy uwagę na bezsensowny przepis zawarty w art. 56, zgodnie z którym przepisy o ocenie strategicznej stosuje się także do podmiotów opracowujących projekt dokumentu a nie będących organami administracji. Bez zdefiniowania lub choćby bliższego sprecyzowania o jakie dokumenty chodzi – przepis ten teoretycznie stosuje się np. również i do osoby prywatnej wypełniającej oświadczenie podatkowe!

Dział V. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko

W zakresie dotyczącym postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć ustawa przewiduje znaczące zmiany w systemie ocen oddziaływania na środowisko.

Przepisy o postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć stanowiąc mają, zgodnie z uzasadnieniem do projektu rządowego, transpozycję dyrektywy Rady 85/337/EWG oraz dyrektywy Rady 92/43/EWG tzw. siedliskowej - w zakresie dotyczącym oddziaływania na obszar Natura 2000. Ich równie ważnym celem było też usprawnienie procedur decyzyjnych.

Ten główny cel przepisów zawartych w dziale V, jakim była pełna transpozycja wspomnianych wyżej aktów prawa wspólnotowego, nie został w pełni osiągnięty. W ustawie brakuje bowiem kilku przepisów niezbędnych do prawidłowej transpozycji prawa UE.

Nawet gorzej wygląda drugi cel. Wprowadzono bowiem tutaj pewne rozwiązania, które znacząco mogą utrudniać i opóźniać przebieg postępowania.

Jak już wspomniano, proponowane zmiany są w znacznej mierze konsekwencją uwzględnienia zarzutów odnośnie nieprawidłowej transpozycji dyrektywy 85/337/EWG i dyrektywy 92/43/EWG podniesionych wobec Polski przez Komisję Europejską, a także efektem uwzględnienia uwag Komisji odnośnie przedstawianych jej do opiniowania projektów zmian przepisów w tym zakresie.

Najważniejszym zarzutem podniesionym przez Komisję Europejską jest naruszenie przepisów art. 1 ust. 2, art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 3 dyrektywy oraz art. 10 i art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, poprzez nieprawidłową transpozycję pojęcia „zezwoleń na inwestycję”.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy, przez „zezwolenie na inwestycję” należy rozumieć „decyzję właściwej władzy lub władz, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia”. Zdaniem Komisji Europejskiej „zezwolenie na inwestycję” w polskim systemie prawnym składa się z dwóch decyzji: decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (dalej: decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach) oraz decyzji końcowej zezwalającej ostatecznie na podjęcie działalności w stosunku do danego przedsięwzięcia, którą w praktyce jest najczęściej pozwolenie na budowę. W związku z tym, wszystkie wymagania określone w dyrektywie w odniesieniu do „zezwolenia na inwestycję” muszą być, zdaniem Komisji, spełnione na etapie wydawania obu tych decyzji.

Należy przy tym podkreślić, iż Komisja Europejska podniosła przeciwko władzom polskim zarzut, iż poprzez wprowadzenie instytucji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i związane z tym zmiany przepisów dotyczących oceny oddziaływania na środowisko, polskie prawo stało się w tym zakresie jeszcze mniej zgodne z dyrektywą, niż przed wprowadzającą ww. decyzję nowelizacją ustawy POŚ z roku 2005. W szczególności Komisja zakwestionowała wprowadzoną wtedy zasadę, iż dla danego przedsięwzięcia ocenę przeprowadza się tylko raz.

Dlatego też, w ustawie proponuje się wprowadzenie powtórnej procedury oceny oddziaływania na środowisko – na etapie pozwolenia na budowę oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej, która ma być zastąpiona nową, przewidywaną w ustawie z 2008 o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Poza kwestią możliwości przeprowadzenia powtórnej oceny, Komisja Europejska kwestionuje również i inne obecne rozwiązania, w tym dotyczące udziału społeczeństwa, szczególnie odnośnie uprawnień organizacji ekologicznych, rozpatrywania wariantów w raporcie, zakresu oceny oddziaływania na obszary Natura 2000, a także wyłączeń obowiązku oceny w przypadku zmian decyzji.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu rządowego, w celu zapewnienia pełnej zgodności z dyrektywami i uwzględnienia powyższych zarzutów Komisji Europejskiej, a także w celu usprawnienia procesu inwestycyjnego i ułatwienia stosowania przepisów dotyczących ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, ustawa dokonuje gruntownej przebudowy uregulowań w tym zakresie. Poświęcony tym zagadnieniom dział V podzielony jest na 5 rozdziałów odpowiadających kluczowym elementom regulacji prawnej i etapom postępowania, co powinno sprzyjać przejrzystości regulacji i ułatwiać jej stosowanie w praktyce⁹.

Przedsięwzięcia wymagające oceny

Tak, jak dotychczas, przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z ustawą (art. 59) wymagane będzie przed wydaniem zezwolenia na podjęcie działalności w odniesieniu do:

- 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, oraz
- 2) każdego innego planowanego przedsięwzięcia, jeżeli może ono znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony.

Ad.1.

⁹ Choć jak się wydaje zaproponowany w projekcie JJB podział na 9 rozdziałów służyłby temu celowi lepiej!

Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko to zgodnie z dyrektywą 85/337/EWG określone w załączniku I do dyrektywy przedsięwzięcia, które zawsze mogą oddziaływać znacząco i określone w załączniku II przedsięwzięcia, których oddziaływanie znaczące stwierdza się w drodze kwalifikacji z zastosowaniem kryteriów z załącznika III.

Ustawa w ślad za dyrektywą i dotychczasową praktyką dzieli przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko na dwie grupy, przy czym jednak nadaje im znacznie krótsze niż dotychczas nazwy:

a) „przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko” - które w POS określa się obecnie mianem „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wymagających sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko” – czyli te, które zawsze wymagają oceny (czyli raportu i udziału społeczeństwa);

b) „przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko” - które w POŚ określa się obecnie jako „przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek może być stwierdzony na podstawie ust. 2”; albo „przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek sporządzenia raportu może być wymagany” - czyli te które wymagają kwalifikacji indywidualnej

Ad. 2.

Obok przedsięwzięć objętych zakresem dyrektywy 85/337/EWG, wymogiem oceny oddziaływania ustawa obejmuje też, tak jak dotychczas, inne niż określone w dyrektywie 85/337/EWG przedsięwzięcia – jeśli mogą mieć znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000. Obowiązek objęcia ich oceną wynika z dyrektywy siedliskowej. Postępowanie w tym zakresie różni się jednak nieco od dotychczas obowiązującego. Obowiązek przeprowadzenia oceny w tym przypadku stwierdza się w drodze kwalifikacji zgodnie z rozdziałem.

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (tzw. I grupa) oraz mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (tzw. II grupa) przeprowadza się w ramach decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 przeprowadza się w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji zezwalającej ostatecznie na podjęcie działalności w stosunku do danego przedsięwzięcia.

W art. 59 ustęp 2 dotyczącym tego zagadnienie zawarte jest jednak obecnie pewna nieścisłość. Odmienne niż w ust 1 dotyczącym przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko - przesłanki określone w punktach 1 i 2 muszą zachodzić łącznie aby powstał obowiązek oceny stad też konieczne jest dodanie między tymi punktami spójnika „i” lub „oraz”.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko

W projekcie nie przewiduje się większych zmian jeżeli chodzi o sam zakres raportu. Rozszerzony został zakres analizy zagrożeń i szkód dla zabytków. Zmiana ta ma na celu uwzględnienie zarzutu Komisji Europejskiej odnośnie nieprawidłowej transpozycji przepisu art. 5 ust. 1 i załącznika IV pkt 3 do dyrektywy 85/337/EWG.

Ponadto raport ma zawierać opis analizowanych wariantów, w tym wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego, a także wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. Nowe przepisy dotyczące wariantów jaśniej nieco określają obowiązki w tym zakresie Projekt rządowy zawierał tu wprowadzić dość zabawne sformułowanie sugerujące możliwość rozpatrywania wariantów nieracjonalnych, ale udało się to skorygować w toku prac sejmowych Warto podkreślić też, iż tzw. wariant zero nie jest już

traktowany jako wariant, ale obowiązek rozpatrywania w raporcie skutków dla środowiska w razie niepodejmowania działania jest dalej zawarty w ustawie (w art. 66 ust. 1 pkt 4).

Kwestie wariantowania można by chyba przedstawić jeszcze jaśniej wskazując o jakie warianty chodzi.

Propozycja

W art. 55 podpunktowi a) w punkcie 5 ustępu 1 nadać brzmienie:

a) wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz co najmniej jednego racjonalnego wariantu alternatywnego w sensie lokalizacyjnym lub technologicznym do wariantu proponowanego przez wnioskodawcę w...

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

Projekt przewiduje, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagana dla:

- przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Zmiany w zakresie właściwości organów wydających decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach polegają na tym, że decyzje, które dotychczas wydawał wojewoda ma obecnie wydawać regionalny dyrektor ochrony środowiska.

Miejsce decyzji w procesie inwestycyjnym

Podobnie, jak ma to miejsce obecnie, uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinno nastąpić przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie decyzji warunkujących realizację przedsięwzięcia. Katalog decyzji, przed którymi wymagana jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stanowi zasadniczo odpowiednik obecnego art. 46 ust. 4 ustawy POŚ. Różnica, w stosunku do obecnie obowiązującego stanu prawnego w tym zakresie, dotyczy decyzji o warunkach zabudowy o zagospodarowaniu terenu (zgodnie z art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy). Dotychczas postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko poprzedzało jedynie decyzję o warunkach zabudowy dla przedsięwzięcia polegającego na zalesieniu. Dodatkowo do przedmiotowego katalogu została dodana, przewidywana w projekcie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Uzgodnienie decyzji

W ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko prowadzone będzie uzgodnienie z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Dotychczasowe uzgodnienie z właściwym organem inspekcji sanitarnej zostanie zastąpione opinią tego organu, z zastrzeżeniem, że jej niewydanie w terminie uznaje się za brak zastrzeżeń.

Decyzja w przypadku braku raportu

Zgodnie z art. 84 ust. 1, w przypadku gdy nie została przeprowadzona ocena organ w decyzji „stwierdza brak potrzeby przeprowadzenia oceny”. W myśl zaproponowanej tutaj konstrukcji organ nie może określić w decyzji żadnych warunków realizacji przedsięwzięcia jeśli nie będzie raportu! Uniemożliwi to obecna często stosowaną i sensowną praktykę określania warunków środowiskowych bez żądania raportu.

Co więcej, jak nie ma raportu to nie może w decyzji stwierdzić konieczności raportu na etapie pozwolenia budowlanego! Ponadto art. 84 jest sprzeczny z art. 82 ust. 2 pkt 1!

W stworzonej przez proponowane przepisy sytuacji organ będzie zmuszony żądać raportu jeśli zauważy konieczność określenia jakichkolwiek warunków środowiskowych (nawet jeśli są oczywiste bez raportu!) albo też uzna że stan zaawansowania dokumentacji projektowej wprawdzie nie pozwala na sensowny raport na etapie decyzji ale będzie on konieczny na etapie pozwolenia na budowę!

Decyzja a ponowna ocena

W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach konieczne będzie wskazanie konieczności przeprowadzenia powtórnej oceny oddziaływania na środowisko na etapie wydawania pozwolenia na budowę oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Decyzja a obszar Natura 2000 wyznaczony po jej wydaniu

Art. 72 ust 6 nakazuje wystąpienie o wydanie ponownej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli przedsięwzięcie może „znacząco negatywnie oddziaływać na obszar natura 2000” wyznaczony po wydaniu decyzji. Przepis ten w obecnym brzmieniu nie ma sensu. Istnienie „znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar natura 2000” wyklucza, zgodnie z art. 33 ustawy o ochronie przyrody, wydanie zgody na realizację przedsięwzięcia. W przepisie art. 72 ust. 6 chodzi o stwierdzenie czy takie „negatywne oddziaływanie” jest – więc przesłanka zastosowania tego przepisu jest istnienie tylko „znaczącego oddziaływania”.

Propozycja

W art. 72 ust. 6 skreślić słowo *negatywnie*.

„Nadzór” nad wydawaniem decyzji środowiskowych

Art. 76 ustawy przewiduje specyficzne rozwiązanie pomyślane jako forma nadzoru regionalnego dyrektora nad wydawaniem decyzji środowiskowych przez inne organy.

Podtrzymuję swoje poważne wątpliwości co do poprawności zaproponowanych tutaj rozwiązań, w których proponuje się realizowanie nadzoru nad postępowaniem sprawowanego przez Regionalnego Dyrektora w formie „wniosku” o stwierdzenie nieważności!

Podtrzymuję też zgłoszone wcześniej sugestie oparcia tej konstrukcji na przykładzie przepisów dotyczących nadzoru wojewody nad samorządem np. art. 91-94 ustawy o samorządzie gminnym!

Skutki decyzji - art. 81ust 2 i 93 ust. 3

Aby zapewnić zgodność z postanowieniami art.34 ustawy o ochronie przyrody należy, o ile nie zrobiono tego w definicji „znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000” dodać w tych przepisach po słowie „przedsięwzięcie” słowa „**osobno lub w połączeniu z innymi działaniami**”

Propozycja

Art. 81 ust 2 i art. 93 ust 3 nadać, odpowiednio dostosowując do treści przepisu, brzmienie: *Jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może, **osobno lub w połączeniu z innymi działaniami**, znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, organ właściwy...*

Powtórna ocena

Ustawa zakłada, że procedurę powtórnej oceny będzie się przeprowadzało tylko w odniesieniu do pozwolenia na budowę oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej (która ma być zastąpiona decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięć), dla których konieczność taką wskazano na etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przewidziano także, zgodnie z żądaniem Komisji Europejskiej, możliwość zażądania przeprowadzenia oceny przez organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej (zezwolenia na realizację inwestycji drogowej). W celu wyjścia naprzeciw potrzebom beneficjentów funduszy europejskich przewidziano też możliwość wystąpienia z żądaniem przeprowadzenia powtórnej oceny przez samego inwestora.

Zakłada się ogólnie, że przeprowadzenie powtórnej oceny będzie raczej wyjątkiem, niż rutynowym elementem procedury inwestycyjnej. Tym bardziej dziwne więc jest, że powtórna ocenę przewidziano jedynie dla tych dwóch spośród całego szeregu decyzji wymienionych w art. 74 ust. 1 mających w istocie charakter „zezwolenia na inwestycję” w rozumieniu dyrektywy¹⁰.

Organy właściwe do przeprowadzenia powtórnej oceny

Powtórna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zasadniczo ma być prowadzona przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej (zezwolenia na realizację inwestycji drogowej) będzie przeprowadzał jedynie postępowanie z udziałem społeczeństwa.

Konstrukcja prawna „powtórnej oceny” zawarta w rozdziale 4 w dziale V

Konstrukcja „powtórnej oceny” zawarta w art. 88-91 budzi wiele wątpliwości pod względem zarówno poprawności merytorycznej jak i przydatności praktycznej. Przyczyna problemów jest konstrukcja, w której organ uzgadniający (regionalny dyrektor) teoretycznie odpowiada za przeprowadzenie oceny ale za część tej oceny (czyli udział społeczeństwa) odpowiada

¹⁰ Nie zaś tak, jak w projekcie JJB, gdzie możliwość taka istniała w stosunku do wszystkich tych decyzji

organ właściwy do wydania decyzji, przy czym pomysł ten jest niekonsekwentny gdyż za rozpatrzenie i uwzględnienie uwag i wniosków społeczeństwa odpowiada znowu organ uzgadniający.

Jest to konstrukcja praktycznie nieprzydatna i mogąca rodzić w praktyce problemy. Co więcej, konstrukcja ta zapisana jest w sposób niespójny i niekiedy wręcz niezgodny z podstawowymi zasadami określającymi relacje między organami administracji.

Poniżej wskazane zostaną pewne najbardziej widoczne niedociągnięcia proponowanej przez rząd regulacji:

W art. 88 ust. 3 organ właściwy do wydania decyzji stwierdza obowiązek sporządzenia raportu „w wyznaczonym terminie”! Jest to sprzeczne z logiką procesową! Przecież to inwestorowi zależy na czasie a nie organowi! Po co zatem organ ma wyznaczać ten czas?? Jakie będą konsekwencje uchybienia temu terminowi? Ponadto zastanawiać się można nad logiką konstrukcji, w której za ocenę odpowiada regionalny dyrektor, ale nie ma w ogóle wpływu na stwierdzenie potrzeby raportu i zakres raportu! Nie odpowiada też za udział społeczeństwa! To już może lepiej niech całą procedurę zostawić organowi wydającemu decyzję? Trzeba być konsekwentnym – albo wierzymy tym organom, że poradzą sobie z tymi zadaniami, albo nie wierzymy w to i powierzamy całą ocenę regionalnemu dyrektorowi!

Zgodnie z art. 88 ust. 4 organ właściwy do wydania decyzji wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania do czasu zakończenia oceny, tymczasem zgodnie z art. 90 ust. 2 pkt 1 i z ust.3 przed zakończeniem tej oceny ten organ ma pewne zadania związane z udziałem społeczeństwa! Jaka jest podstawa prawna tych działań jeśli postępowanie jest zawieszona? Przecież to nie ma sensu!

Zgodnie z art. 90 ust. 2 pkt 2 o opinii do inspekcji sanitarnej występuje organ uzgadniający (czyli regionalny dyrektor) a nie organ właściwy do wydania decyzji! Jest to konstrukcja raczej niespotykana i wyjątkowo skomplikowana! Jaki to ma sens? Przecież to tylko przedłuża niepotrzebnie postępowanie! Ponadto, organ występuje „z wnioskiem” o wydanie tej opinii! Cóż to jest za forma współdziałania organów? Jaki to jest tryb? Wniosek w trybie art. 61 Kpa, a może w trybie skarg i wniosków?

Podobnie też regionalny dyrektor występuje „z wnioskiem” do organu właściwego do wydania decyzji o zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa! Cóż to jest za forma współdziałania organów? Jaki to jest tryb? Wniosek w trybie art. 61 Kpa, a może w trybie skarg i wniosków? A co będzie jak organ właściwy do wydania decyzji odmówi, bo przecież wydał postanowienie o zawieszeniu postępowania!

Proponuję rozważyć raz jeszcze całą konstrukcję powtórnej oceny i albo powierzyć ją w całości regionalnemu dyrektorowi albo w całości zostawić w gestii organu właściwego do wydania decyzji.

W pierwszym przypadku, tak jak to było w projekcie JJB z 15 maja to regionalny dyrektor w ramach uzgodnienia odpowiada za całą ocenę tzn. łącznie ze stwierdzeniem czy jest potrzebny raport i jak ma być jego zakres i łącznie z przeprowadzeniem udziału społeczeństwa (choć tutaj można sobie wyobrazić, że np., w siedzibie organu właściwego do wydania decyzji będzie wyłożona niezbędna dokumentacja sprawy i do siedziby tej składać będzie można uwagi i wnioski).

W drugim przypadku konstrukcja byłaby dokładnie taka sama jak na etapie decyzji środowiskowej, gdzie regionalny dyrektor tylko uzgadnia.

Jakiegokolwiek z tych dwóch rozwiązanie przyjąć musi być ono konsekwentne i zgodne z podstawowymi zasadami praktyki administracyjnej i z Kpa!

Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000

W celu zapewnienia pełnej zgodności z dyrektywą siedliskową, w ustawie proponuje się odrębną procedurę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, które nie są bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynikają z tej ochrony. Proponowane w tym zakresie zmiany mają na celu uwzględnienie przekazanych, w trybie roboczym, przez Komisję Europejską, zarzutów odnośnie nieprawidłowej transpozycji wyżej wymienionej dyrektywy do prawa polskiego.

Dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, ale nienależących do kategorii mogących znacząco oddziaływać na środowisko, procedura oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ma być prowadzona na etapie wydawania jakiegokolwiek wymaganej dla danego przedsięwzięcia decyzji administracyjnej. Niektóre z takich decyzji zostały wymienione w ustawie. Zawarcie w ustawie zamkniętego katalogu takich decyzji, tak jak zostało to zrobione w odniesieniu do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jest niemożliwe z uwagi na ilość tych decyzji i niebezpieczeństwo pominięcia niektórych z nich. Dyrektywa Siedliskowa wymaga natomiast, aby wszystkie, najmniejsze nawet, przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, podlegały ocenie oddziaływania na ten obszar.

Powyższe rozwiązania ustawy, choć celowe i potrzebne – są niewystarczające dla zapewnienia pełnej zgodności z wymaganiami prawa wspólnotowego. Uzupelnione one być powinny o przepis nakazujący, by każdy organ czy instytucja publiczna zastanawiała się nad wpływem na obszary Natura 2000 przed jakimkolwiek działaniem nawet gdy nie wymaga ono decyzji regulacyjnej, a w razie stwierdzenia takiego potencjalnego oddziaływania uzgodniły działanie z organem odpowiedzialnym za sieć Natura 2000, czyli z dyrektorem regionalnego oddziału Generalnej dyrekcji Ochrony Środowiska. Przepis ten wynika z przyjętej przez KE interpretacji dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zgodnie z którą zakresem oceny przewidzianej w tej dyrektywie objęte są również realizowane przez organy administracji przedsięwzięcia nie będące rutynowo przedmiotem kontroli regulacyjnej (tzn. nie wymagające wydania decyzji).

W przepisie określającym rodzaje decyzji, w przypadku których organ ma wyraźny obowiązek rozważać wpływ na obszary Natura 2000 zostawione praktycznie jedynie te, które zostały wyraźnie wskazane przez KE a pominięto np. pozwolenia emisyjne. Tymczasem pozwolenia emisyjne, w tym zwłaszcza pozwolenie zintegrowane, są w wielu państwach UE traktowane jako wymagające przeprowadzenia oceny habitatowej i prędzej czy później spodziewać się można, iż KE upomni się o to również i w Polsce.

Kompetencje organów w zakresie oceny habitatowej

Rozwiązania odnośnie kompetencji organów odnośnie oceny habitatowej przypominają rozwiązania odnośnie powtórnej oceny i powielają ich błędy.

Ocena habitatowa (ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000) zasadniczo ma być prowadzona przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Organ właściwy do wydania decyzji będzie przeprowadzał jedynie postępowanie z udziałem społeczeństwa.

Sensowne byłoby, aby całą ocenę prowadził regionalny dyrektor co pozwoliłoby na szybkie i w miarę sprawne postępowanie, jako że będzie to organ wyspecjalizowany w sprawach ocen. Tymczasem ustawa wprowadza tutaj (podobnie jak w przypadku powtórnej oceny)

niepotrzebnie skomplikowany system, w którym za przeprowadzenie udziału społeczeństwa (gdzie w praktyce zdarza się najwięcej problemów i uchybień skutkujących odwołaniami i skargami do sądu) będą odpowiadały organy absolutnie do tego nieprzygotowane i niemające odpowiedniej praktyki w tym zakresie.

Podobnie jak w przypadku „powtórnej oceny” zastrzeżenia można mieć do konstrukcji, w której regionalny dyrektor występuje „z wnioskiem” do organu właściwego do wydania decyzji o zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa! Cóż to jest za forma współdziałania organów? Jaki to jest tryb? Wniosek w trybie art. 61 Kpa, a może w trybie skarg i wniosków?

Tutaj również należy postępować konsekwentnie. Skoro w art. 61 ust 5 za odpowiedzialnego za ocenę czyni się tutaj regionalnego dyrektora to należy być konsekwentnym, czyli łącznie z przeprowadzeniem udziału społeczeństwa (choć tutaj też można sobie wyobrazić, że np., w siedzibie organu właściwego do wydania decyzji będzie wyłożona niezbędna dokumentacja sprawy i do siedziby tej składać będzie można uwagi i wnioski).

Zakres raportu dla oceny oddziaływania na obszar Natura 2000

W art. 97 ust 3 i 4 przy określeniu zakresu raportu dla oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 jest odwołanie do stosowania art.68 ale nigdzie nie ma upoważnienie, aby organ określając zakres takiego raportu wskazał na informacje istotne dla stwierdzenia istnienia przesłanek z art.34 ustawy o ochronie przyrody (czyli to o co zrobiono przy okrągłym stole dla Rospudy ustalając zakres raportu!)

Przecież brak wyraźnego wskazania przez organy dla GDDKA, że należy przeanalizować wariant Raczki i Chodorki był przyczyną problemu w Rospudzie!

Dział VI. Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko

Przepisy o postępowaniu dotyczącym transgranicznego oddziaływania na środowisko stanowią transpozycję dyrektywy 2001/42/WE, dyrektywy Rady 85/337/EWG oraz postanowienia Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzonej w Espoo dnia 25 lutego 1991 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110).

W celu doprecyzowania i usystematyzowania, a także ułatwienia stosowania przepisów o postępowaniu transgranicznym w wprowadzono podział działu o postępowaniu transgranicznym na rozdziały:

- Rozdział 1 - Przepisy ogólne
- Rozdział 2 - Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania pochodzącego z terytorium RP w przypadku przedsięwzięć
- Rozdział 3 - Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania pochodzącego z terytorium RP w przypadku dokumentów strategicznych
- Rozdział 4 - Postępowanie w przypadku oddziaływania pochodzącego z zagranicy .

Głównym organem właściwym w zakresie ocen transgranicznych ma być, zgodnie z ustawą, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dotychczas był to Minister Środowiska).

W warstwie merytorycznej, zgodnie z uzasadnieniem, ustawa jedynie dopełnia transpozycję prawa wspólnotowego. W tym celu w ustawie proponuje się rozszerzenie katalogu

dokumentów, które powinny być przedłożone Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska (dawniej dokumenty te były przekazywane Ministrowi Środowiska), w celu dalszego przesłania ich do właściwego organu państwa narażonego, o postanowienie w sprawie obowiązku sporządzenia i zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko (jeżeli zostało ono dla danego przedsięwzięcia wydane) wraz z opiniami niezbędnymi do wydania takiego postanowienia.

Dział VII. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska

Przepisy działu VII ustawy wprowadzają nowe rozwiązania w zakresie organizacji organów ochrony środowiska. Proponowane zmiany są wynikiem analizy dotychczasowych doświadczeń w zakresie funkcjonowania systemu ocen oddziaływania na środowisko oraz zarządzania obszarami chronionymi, w tym zwłaszcza obszarami Natura 2000.

Podstawową zmianą jest powołanie wyspecjalizowanych służb ochrony środowiska stanowiących pion administracji rządowej na szczeblu centralnym oraz regionalnym. Na czele powołanych służb stoi Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jako centralny organ administracji rządowej, podległy ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Na szczeblu regionalnym (obejmującym obszar województwa) są to regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, będący organami administracji rządowej niezespólonej.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu rządowego powołanie nowych organów w połączeniu ze zmianami kompetencyjnymi oraz przepisami regulującymi samą procedurę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powodują skoncentrowanie postępowania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w rękach jednego organu. Pozwala to na:

- przeniesienie odpowiedzialności za tok postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na jeden organ, a tym samym przyspieszenie procedur administracyjnych,
- ograniczenie liczby wymaganych uzgodnień, co skutkuje skróceniem długotrwałości procedury,
- zapewnienie wysokiej jakości aparatu urzędniczego odpowiednio wyspecjalizowanego i sprofilowanego, co gwarantuje wysoki stopień poprawności formalnoprawnej przebiegu procedury administracyjnej oraz materialnej podejmowanych rozstrzygnięć.

W uzasadnieniu zatem zakłada się, że konsekwencją przyjętych rozwiązań będzie zwiększenie wydolności administracji publicznej w odniesieniu do liczby wydawanych decyzji zezwalających na realizację inwestycji, skrócenia czasu potrzebnego do ich wydania przy jednoczesnym zmniejszeniu ryzyka kwestionowania poprawności merytorycznej oraz formalnoprawnej podejmowanych rozstrzygnięć zarówno w wymiarze sądów krajowych, jak i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jak już wspomniano można mieć co do tych założeń sporo wątpliwości w związku ze wspomnianym już rozwiązaniem przyjętym w ustawie, zgodnie z którym wprowadzie regionalny dyrektor, jako organ uzgadniający, odpowiada za ocenę powtórna oraz ocenę na obszar Natura – ale już za przeprowadzenie procedury udziału społeczeństwa odpowiada organ właściwy do wydania decyzji (czyli najczęściej starosta lub organ gminy).

Dział VIII. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe

Ustawa przewiduje cały szereg zmian w istniejących przepisach. Obok dość oczywistych zmian w ustawie POŚ, najważniejsze chyba znaczenie mają zmiany w ustawie Prawo budowlane wynikające z potrzeby uwzględnienia zarzutów Komisji Europejskiej odnoszących się do nieprawidłowej transpozycji pojęć „zezwolenie na inwestycję” i „zainteresowana społeczność”.

W związku z postawieniem tezy o wieloetapowości „zezwolenia na inwestycję” w prawie polskim, Komisja Europejska postawiła Polsce szereg zarzutów związanych z brakiem transpozycji przepisów dotyczących ww. pojęcia w odniesieniu do pozwolenia na budowę. Są to zarzuty:

- umożliwienia realizacji przedsięwzięcia na podstawie „milczącej zgody”, w przypadku braku sprzeciwu do zgłoszenia robót budowlanych budowy lub wykonywania robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, dokonywanego na podstawie ustawy – Prawo budowlane, dla przedsięwzięć wymagających poddania procedurze oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
- braku wymogu informowania społeczności, w zakresie wymaganym dyrektywą, na etapie pozwolenia na budowę oraz
- związane z nieprawidłową transpozycją pojęcia „zainteresowana społeczność” – zarzuty niezapewnienia wymaganego przez art. 6 ust. 4 dyrektywy 85/337/EWG skutecznego udziału zainteresowanej społeczności w procedurach decyzyjnych dotyczących środowiska na etapie pozwolenia na budowę, a także zbyt wąskiego określenia kręgu podmiotów, którym przysługuje status strony w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę.

W celu uwzględnienia zarzutów Komisji w wyżej wymienionym zakresie, konieczne stało się wykluczenie istniejącej w polskim prawie możliwości realizacji przedsięwzięcia podlegającego procedurze oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, niewymagającego pozwolenia na budowę, na podstawie zgłoszenia, będącego de facto „milczącą zgodą” na podjęcie prac budowlanych. „Zezwolenie na inwestycję” w rozumieniu dyrektywy 85/337/EWG musi mieć formę decyzji administracyjnej.

Z tego względu w ustawie proponuje się wprowadzenie do ustawy – Prawo budowlane wymagania, że wszystkie przedsięwzięcia, dla których, zgodnie z przepisami o ochronie środowiska, konieczne jest przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, wymagają pozwolenia na budowę. Zaproponowane w tym zakresie zmiany obejmują określenie w ustawie – Prawo budowlane, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko lub na obszar Natura 2000 zawsze wymagają pozwolenia na budowę (art. 29 ust. 3 (nowy) i art. 30 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane). W takim przypadku do postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę w zakresie procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko będą miały zastosowanie przepisy ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W odniesieniu do kwestii związanych z zapewnieniem pełnej transpozycji pojęcia „zainteresowana społeczność” na etapie pozwolenia na budowę, w tym wymogu zagwarantowania wszystkim członkom zainteresowanej społeczności prawa do udziału w

procedurze odwoławczej, w ustawie proponuje się przede wszystkim rozszerzenie kręgu potencjalnych stron postępowania o wydanie pozwolenia na budowę.

Dotychczas, zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane, krąg stron postępowania w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę był ograniczony do inwestora oraz właścicieli, użytkowników wieczystych oraz zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

W ustawie proponuje się, aby krąg stron postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę, w przypadku gdy na etapie wydawania tego pozwolenia przeprowadzana jest procedura oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, był ustalany w oparciu o art. 28 i 29 Kpa (na zasadach ogólnych) oraz przepisy omawianej ustawy przyznające uprawnienia strony organizacjom ekologicznym, które zgłoszą chęć udziału w danym postępowaniu (art. 28 ust. 2a (nowy) ustawy – Prawo budowlane). Należy tu wyraźnie podkreślić, że dotyczyć to będzie wyłącznie przypadków, kiedy jest prowadzona procedura oceny oddziaływania, a więc kiedy jest wymagane sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko.

Jednocześnie, w związku z koniecznością uwzględnienia wymaganego przez dyrektywę 85/337/EWG zapewnienia skutecznego udziału zainteresowanej społeczności w procedurach decyzyjnych dotyczących środowiska na etapie pozwolenia na budowę, w ustawie – Prawo budowlane dodaje się odesłanie do przepisów omawianej j ustawy w zakresie podawania do publicznej wiadomości decyzji o pozwoleniu na budowę i zamieszczania danych o tych decyzjach w publicznie dostępnych wykazach (art. 38 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane).

Kolejne proponowane w ustawie zmiany w ustawie – Prawo budowlane mają na celu uwzględnienie wymogów przewidzianych dla procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w postępowaniu zmierzającym do wydania pozwolenia na budowę.

W ustawie wskazuje się przede wszystkim, iż postępowanie w sprawie wydania decyzji określonych ustawie, odpowiednio:

- decyzji o pozwoleniu na budowę,
- decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego (jeżeli budowa została już zakończona),
- decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych
- powinno być poprzedzone przeprowadzeniem postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli jest ono wymagane przepisami ustawy. (art. 32 ust. 1 pkt 1 i art. 49 ust. 4a (nowy) ustawy – Prawo budowlane).

Jednocześnie wyłącza się, w odniesieniu do uzgodnienia prowadzonego w ramach procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przepisy umożliwiające potraktowanie braku stanowiska właściwego organu w wyznaczonym terminie jako „milczącej zgody” (art. 32 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane) oraz przepisy nakładające obowiązek sprawdzenia kompletności wymaganych uzgodnień na etapie złożenia wniosku o wydanie pozwolenia odpowiednio na budowę albo na rozbiórkę (art. 33 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 pkt 5 ustawy – Prawo budowlane).

wrzesień 2008 r

dr Jerzy Jendrośka

