Shadow report z wykonania Konwencji z Aarhus

greenmind

ICELAND LIECHTENSTEIN NORWAY eea grants

FUNDACJA IM. STEFANA BATOREGO

POLSKA FUNDACJA DZIECI I MŁODZIEŻY

Shadow report z wykonania Konwencji z Aarhus

Fundacja Greenmind

Warszawa 2016

Publikacja jest efektem projektu „Shadow report z wykonania Konwencji z Aarhus" realizowanego w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Koordynatorka projektu odpowiedzialna za opracowanie publikacji: Marta Wiśniewska

Wyłączną odpowiedzialność za treść publikacji ponosi Fundacja Greenmind.

Redakcja techniczna: Jacek Engel

Statystyczna analiza danych: Przemysław Chylarecki

Część poświęcona transpozycji powstała na postawie opracowania adw. Bolesława Matuszewskiego z Kancelarii „BMG Adwokaci Barański Matuszewski Grzelak Spółka Partnerska" i recenzji r. pr. Magdaleny Bar z Kancelarii „Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy".

Pozostali autorzy opracowań cząstkowych (przygotowanych na potrzeby raportu) i zbierający dane: Ryszard Babiasz, Przemysław Chylarecki, Izabella Engel, Jacek Engel, Magdalena Gołębiewska, Magdalena Makles, Zuzanna Podgórska

Organizacje udostępniające dane: Górnośląskie Towarzystwo Przyrodnicze im. Andrzeja Czudka, Fundacja EkoRozwoju, Klub Przyrodników, Polski Klub Ekologiczny – Wielkopolska, Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody „Salamandra", Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-UNIA, Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, Towarzystwo na rzecz Ziemi

Copyright (c) by Fundacja Greenmind, Warszawa 2016

ISBN 978-83-7986-101-9

Proponowany sposób cytowania: Wiśniewska M. 2016. Shadow report z wykonania Konwencji z Aarhus. Fundacja Greenmind, Warszawa.

Fotografia na okładce: © Izabella Engel

Opracowanie graficzne i przygotowanie do druku: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań

Druk: UniDruk

Spis treści

Proces przygotowywania raportu 5
Dlaczego? 5
Jak? 5
Co w nim jest a czego nie ma? 6
Co dalej? 6
Artykuł 3. Postanowienia ogólne 7
Trudności we wdrażaniu art. 3 7
Źródła finansowania POE 7
Pula środków dostępnych dla POE 8
Warunki wsparcia 8
Artykuł 4. Dostęp do informacji dotyczących środowiska 11
Deficyty w transpozycji art. 4 11
Art. 4 ust. 1. 11
Art. 4 ust. 2. 11
Art. 4 ust. 3. 12
Art. 4 ust. 4. 12
Art. 4 ust. 6. 13
Trudności we wdrażaniu art. 4 13
Odmowy udostępnienia informacji 14
Niedotrzymywanie terminów 14
Opłaty za udostępnienie informacji 15
Doświadczenia POE 16
Artykuł 5. Zbieranie i rozpowszechnianie informacji dotyczących środowiska 18
Deficyty w transpozycji art. 5 18
Art. 5 ust. 6. 18
Art. 5 ust. 8. 18
Trudności we wdrażaniu art. 5 19
Biuletyny Informacji Publicznej 19
Publicznie dostępne wykazy danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku 20

Artykuł 6. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć 23
Deficyty w transpozycji art. 6 23
Art. 6 ust. 1. 23
Art. 6 ust. 2. 24
Art. 6 ust. 3. 25
Art. 6 ust. 5. 26
Art. 6 ust. 6. 26
Art. 6 ust. 8. 26
Art. 6 ust. 9. 28
Art. 6 ust. 10. 28
Trudności we wdrażaniu art. 6 29
Zapewnienie udziału w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa . . . 29
Zapewnienie udziału w postępowaniach niewymagających udziału społeczeństwa, a dotyczących przedsięwzięć mających istotne znaczenie dla środowiska 33
Artykuł 7. Udział społeczeństwa w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska 34
Deficyty w transpozycji art. 7 34
Trudności we wdrażaniu art. 7 36
Powiadamianie 36
Zgłaszane uwagi a ostateczny kształt dokumentu 36
Ramy czasowe konsultacji 36
Artykuł 8. Udział społeczeństwa w przygotowywaniu przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych 37
Deficyty w transpozycji art. 8 37
Trudności we wdrażaniu art. 8 39
Doświadczenia POE 39
Rządowy proces legislacyjny 40
Artykuł 9. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości 43
Deficyty w transpozycji art. 9 43
Art. 9 ust. 2. 43
Art. 9 ust. 3. 47
Art. 9 ust. 4. 50
Trudności we wdrażaniu art. 9 52
Spis źródeł wykorzystanych w publikacji 54

Proces przygotowywania raportu

Dlaczego?

Fundacja Greenmind[1] od kilku lat zajmuje się jakością funkcjonowania w Polsce Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska[2]. W latach 2013–2014 w ramach prowadzonego projektu[3] badaliśmy, w pewnym ograniczonym zakresie, praktyczne trudności w dostępie do informacji o środowisku i udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących przedsięwzięć mających istotne znaczenie dla środowiska. Zidentyfikowaliśmy wtedy problemy, dla których potrzebne było ilościowe określenie ich skali. Dodatkowo, chcieliśmy by inne pozarządowe organizacje ekologiczne (POE) podzieliły się z nami swoimi doświadczeniami z wdrażania Konwencji. Chcieliśmy się przygotować, by działać na rzecz zmian, ale i po to by wziąć czynny udział w konsultacjach rządowego Raportu z wykonania Konwencji za lata 2014–2016 (NIR[4] 2017). Stało się to możliwe dzięki środkom Mechanizmu Finansowe Europejskiego Obszaru Gospodarczego w ramach Programu Obywatele dla Demokracji.

Jak?

Treść niniejszego raportu powstała w oparciu o doświadczenia własne Fundacji, innych POE i osób indywidualnych (wszystkich, którzy chcieli i mogli się z nami nimi podzielić). Na ok. 100 zadanych pytań odpowiedziało, także w toku wielogodzinnych wywiadów, przyczyniając się do opracowania tego raportu, 8 organizacji: Górnośląskie Towarzystwo Przyrodnicze im. Andrzeja Czudka, Fundacja Eko-Rozwoju, Klub Przyrodników, Polski Klub Ekologiczny – Wielkopolska, Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody „Salamandra", Towarzystwo na rzecz Ziemi, Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-UNIA, Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot. Wiele osób podzieliło się z nami swoimi doświadczeniami biorąc udział w internetowej ankiecie.

Dodatkowo, przeprowadziliśmy klika badań w zakresie trudności we wdrażaniu art. 4, 5, 6 i 8, mogących wesprzeć wnioski raportu (zawsze na reprezentatywnych próbach, by ich wyniki były obiektywne).

Ze względu na naszą i nie tylko naszą diametralnie różną ocenę sytuacji w zakresie zapewnienia finansowego wsparcia dla POE, niż ta przedstawiona w Raporcie z wykonania Konwencji za lata 2011–2013 (NIR 2014), zleciliśmy opracowanie analiz w tym zakresie. Niniejszy raport nie powstałby też bez analiz prawnych oceniających sposób transpozycji Konwencji do krajowego porządku prawnego.

Zaznaczyć należy, że ze względu na ramy czasowe projektu „Shadow report z wykonania Konwencji z Aarhus" publikacja nie dotyczy całego okresu 2014–2016, za który przygotowany będzie NIR 2017. Informacje zbierane na jej potrzeby dotyczą lat 2014–2015 i w zależności od przedmiotu badań i analiz dotyczą okresu od 15 do 24 miesięcy[5].

Wszystkie raporty z badań i analizy, w oparciu o które powstała publikacja wymieniamy na jej końcu, podając odnośniki do wersji elektronicznych umieszczonych na stronie internetowej Fundacji.

[1] Dalej także jako Fundacja.
[2] Dalej jako Konwencja z Aarhus lub Konwencja.
[3] Pn. „Konwencja z Aarhus w praktyce – obywatelski monitoring administracji publicznej i dialog na rzecz zmian".
[4] National Implementation Report.
[5] Każdorazowo podajemy tę informację.

Co w nim jest a czego nie ma?

Niniejszy raport nie miał za zadanie w pełni odpowiadać zawartości NIR. Skupiliśmy się w nim na aspektach ważnych, identyfikujących problemy, stanowiących punkt wyjścia do wprowadzania koniecznych zmian. Dlatego dla każdego z art. 4 do 9 Konwencji omówiono jedynie braki lub nieprawidłowości w transpozycji Konwencji oraz trudności w jej prawidłowym funkcjonowaniu z perspektywy społecznej, głównie pozarządowych organizacji ekologicznych i aktywnych obywateli.

Wykonanie art. 3 Konwencji oceniono jedynie w kontekście finansowego wsparcia POE. Nie omówiono deficytów w transpozycji tego artykułu, biorąc pod uwagę fakt, że rozwinięcie przepisów ogólnych w zakresie dostępu do informacji, udziału społeczeństwa i zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska realizowane jest w kolejnych artykułach Konwencji. Raport nie omawia aktów prawnych transponujących poszczególne przepisy Konwencji, chyba że jest to konieczne do wyjaśnienia wskazywanych braków lub niedoskonałości. Podaje natomiast informację o nowelizacji przepisów nieobowiązujących w momencie jego opracowywania, istotnych w kontekście NIR 2017.

Deficyty w transpozycji Konwencji do prawa krajowego opracowano na podstawie analizy prawnej przygotowanej przez adw. Bolesława Matuszewskiego z Kancelarii „BMG Adwokaci Barański Matuszewski Grzelak Spółka Partnerska" i recenzji do niej autorstwa r. r. Magdaleny Bar z Kancelarii „Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy". Za wybór, skróty i ostateczną treść części raportu w tym zakresie odpowiada jednak Fundacja.

Co dalej?

Zapraszamy do zapoznania się z Shadow report z wykonania Konwencji z Aarhus. Celem raportu było zebranie argumentów na rzecz zmian na poziomie prawnym i funkcjonalnym. Mamy nadzieję, że zostaną one szeroko wykorzystane przez władze publiczne – do zmiany przepisów, ale i praktyk ograniczających prawa obywateli do informacji, udziału społecznego w decyzjach dotyczących środowiska i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w tym zakresie. Jesteśmy przekonani również, że strona społeczna może w działaniach na rzecz tych zmian współuczestniczyć. Ten raport jest wyrazem naszej społecznej aktywności.

Fundacja Greenmind

Artykuł 3. Postanowienia ogólne

Trudności we wdrażaniu art. 3

Wsparcie edukacji ekologicznej, jak i edukacji ukierunkowanej na wspieranie podnoszenia świadomości i umiejętności „jak w sprawach dotyczących środowiska uzyskiwać dostęp do informacji, uczestniczyć w podejmowaniu decyzji i uzyskiwać dostęp do wymiaru sprawiedliwości", a także „wsparcie dla stowarzyszeń, organizacji i grup działających na rzecz ochrony środowiska" jest w zakresie finansowania ograniczone. Choć NIR 2014 informował m.in. o szerokich możliwościach finansowego wsparcia projektów dotyczących ochrony środowiska prowadzonych przez organizacje pozarządowe, należy wskazać, że w obecnym okresie sprawozdawczym wykonania Konwencji (2014–2016) o szerokich możliwościach pisać nie można. Dostępność środków jest znacząco mniejsza niż zidentyfikowana w NIR 2014. Pierwszą przyczyną jest fakt, że okres sprawozdawczy przypada na zmianę unijnej perspektywy finansowej – co oznacza, iż instytucje zarządzające funduszami unijnymi na lata 2007 – 2013 zakończyły już nabory wniosków i przeznaczają środki na końcowe płatności realizowanych projektów, a zarządzające funduszami na lata 2014 – 2020 w przeważającej większości nie rozpoczęły jeszcze naborów wniosków. Drugą z przyczyn, poza zmianami w architekturze wsparcia funduszy, jest niezidentyfikowanie w NIR 2014 wielu praktycznych problemów przekładających się na faktyczną dostępność środków dla POE, w zakresie o którym mowa w art. 3 ust. 3 i 4 Konwencji.

Na potrzeby niniejszego raportu przeprowadzono analizę funduszy istotnych na poziomie krajowym i regionalnym[6], dla których w okresie styczeń 2014 – sierpień 2015 prowadzono nabór wniosków o dofinansowanie (Makles 2015). Z tego względu ocena faktycznej dostępności środków dla POE wspierających ich funkcjonowanie i prowadzone działania ograniczona została głównie do środków krajowych, a jedynie w niewielkim stopniu dotyczyła innych źródeł dostępnych w okresie objętym badaniem.

Źródła finansowania POE

Zbierając doświadczenia POE z wdrażania Konwencji, w toku wywiadów[7] pytano ich przedstawicieli o finansowe warunki funkcjonowania organizacji, korzystanie ze wsparcia systemowego, ocenę warunków wsparcia (Engel 2016a)[8]. Przeważający udział w przychodach tych organizacji w roku 2014 miały środki przypisane realizacji konkretnych projektów (średnio: 78%, min.: 63%, max.: 97%). Inne źródła finansowania POE stanowiły: działalność gospodarcza i odpłatna działalność statutowa (11,3–28%), darowizny i odpisy 1% podatku PIT

[6] Narodowy i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska, LIFE+, Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

[7] Dalej jako: wywiady z POE.

[8] Przy czym, w zakresie istotnym dla tej części raportu podkreślić należy, że POE dzieliły się swoimi doświadczeniami z dofinansowania projektów (pozyskiwania i wydatkowania funduszy) w okresie styczeń 2014 – marzec 2015, ze środków: narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko" 2007–2013, Programu Operacyjnego „Rozwój Obszarów Wiejskich" 2007–2013, regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013, funduszy jednostek samorządu terytorialnego, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, LIFE+, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, European Climate Foundation, Education, Audiovisual &Culture Executive Agency, Fundacji im. Heinricha Boella, EuroNatur.

(6%, 0–20%), dopłaty do gruntów rolnych (7%, 0–32%). Dla wszystkich POE składki członkowskie stanowiły znikomy, nieprzekraczający 1% przychodów element. Taka struktura przychodów wskazuje na bardzo silne uzależnienie POE od dotacji na realizację konkretnych projektów. Sytuację pogarsza fakt braku finansowego wsparcia systemowego, przeznaczonego na funkcjonowanie organizacji pozarządowych.

W toku analizy i wywiadów z POE zidentyfikowano powody niewielkiej dostępności finansowego wsparcia dla szerokiej grupy organizacji. Przedstawiono je poniżej.

Pula środków dostępnych dla POE

Tematyka ogłaszanych, objętych analizą konkursów w znikomym stopniu pozwalała na aplikowanie o środki związane ze statutową działalnością POE w zakresie ochrony przyrody i edukacji ekologicznej oraz w zakresie objętym Konwencją. Odnotowano niewielką wagę, jaką instytucje zarządzające funduszami ochrony środowiska nadają ochronie przyrody i edukacji ekologicznej. Wśród analizowanych, dostępnych dla organizacji pozarządowych źródeł finansowania zdecydowana większość marginalizowała ochronę przyrody i edukację ekologiczną. Jest to najbardziej widoczne w działalności wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW), w których środki na ochronę przyrody wahały się od 0,3 do 8%, a środki na edukację ekologiczną – od 0,2 do 6% łącznie udzielonego wsparcia. Efektywnie, poszczególne WFOŚiGW na wsparcie działań POE w tym zakresie (jako jednego z typów beneficjentów) przeznaczyły w badanym okresie do 1,5% swoich budżetów. Działania strażnicze związane ze społeczną kontrolą nad działaniami Państwa w zakresie objętym tematyką Konwencji w ogóle nie wchodziły w zakres finansowania ze środków narodowego (NFOŚiGW) i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Warunki wsparcia

Istotnym problemem jest niedostosowanie warunków wsparcia do specyfiki funkcjonowania poszczególnych beneficjentów, co w przypadku POE ma niebagatelne znaczenie. Wyraźnie zauważyć można niechęć do finansowania kosztów okołoprojektowych tj. wydatków na zarządzanie, materiały biurowe oraz utrzymanie biura a nawet kosztów osobowych i kosztów podróży pracowników realizujących zadania w ramach finansowanych projektów. Niedopuszczanie wnoszenia przez beneficjentów niefinansowego wkładu własnego (np. praca wolontarystyczna), tak ważne dla POE o niskich budżetach własnych, jest również częstą praktyką. W niektórych z badanych WFOŚiGW poziom dofinansowania projektów sięgał maksymalnie 60% wydatków kwalifikowalnych, co w przypadku konieczności zapewnienia finansowego wkładu własnego w zasadzie eliminowało POE z grupy wnioskodawców. WFOŚiGW praktykowały też często konieczność udokumentowania możliwości pokrycia całości kosztów projektu ze środków innych niż wnioskowane, wprowadzając paradoks do procesu ubiegania się o dotację: w celu uzyskania dofinansowania zadania należało udowodnić swoją zdolność do wykonania go ze środków własnych. Niekorzystnym dla stabilności finansowej POE mechanizmem, odnotowanym w badaniu, było opieranie dofinansowania podejmowanych przez beneficjentów przedsięwzięć na refundacji poniesionych kosztów, co rodziło konieczność „zakładania" środków własnych lub wykorzystania środków pochodzących z kredytu. Podobnie, problemy w sięganiu po środki finansowe rodzi częste nieuznawanie podatku VAT (głównie przez WFOŚiGW) za wydatek kwalifikowalny, nawet jeśli nie jest on możliwy do odzyskania przez POE.

W kontekście kwalifikowalności należy poświęcić w niniejszym raporcie więcej miejsca zidentyfikowanemu w analizie i podkreślanemu w wywiadach z POE, problemowi uznawania za koszty kwalifikowalne wydatków

ponoszonych na zarządzanie i administrację projektami. POE biorące udział w wywiadach zwracały uwagę, że w małych projektach tego typu koszty często nie są refundowane. Ograniczenie to występuje również przy wydatkowaniu środków unijnych (niektóre regionalne programy operacyjne, Program Operacyjny „Rozwój Obszarów Wiejskich" 2007–2013), środków niektórych WFOŚiGW i znacznej części jednostek samorządu terytorialnego. Uznawanie wydatków na zarządzanie i administrację nie kończy listy problemów. POE zwracają uwagę na dwa inne zasadnicze utrudnienia:

- limit wydatków na zarządzanie i administrację jest określany jako odsetek wartości całego budżetu projektu; wszelkie oszczędności w pozostałych liniach budżetowych automatycznie wymuszają zmniejszenie puli wydatków na zarządzanie i administrację; organizacje realizujące projekty są w konsekwencji karane za wysiłek na rzecz ograniczania wydatków (instytucje zarządzające rzadko zgadzają się na rozliczenie kwotowe tych kosztów);
- wydatki na zarządzanie projektem do 10–20% kosztów kwalifikowalnych są często niewystarczające do prawidłowej realizacji projektów (wieloletnie projekty o niezbyt dużych wydatkach na inne cele), a tym samym nie stanowią wsparcia w tworzeniu miejsc pracy i budowaniu kapitału kompetencyjnego organizacji.

Zauważalne jest również nierzadkie, a istotne dla POE, wyłączanie ze wsparcia opracowania dokumentów planistycznych i prac przygotowawczych (koncepcji, dokumentacji projektowo–technicznej i na potrzeby uzyskania decyzji administracyjnych) niezbędnych dla realizacji przedsięwzięcia. Z drugiej strony, często towarzyszy temu oczekiwanie ze strony instytucji zarządzającej funduszem dostarczenia tego typu dokumentów wraz z wnioskiem o dofinansowanie – a zatem poniesienia sporych wydatków na etapie poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie.

W końcu należy również wspomnieć o tzw. negocjacjach warunków umowy (po formalnym rozstrzygnięciu konkursu) – praktykowane przez NFOŚiGW oraz WFOŚiGW. Sprowadzają się one do modelowania *in minus* zakresu rzeczowo – finansowego wniosków bez większej możliwości rzeczywistej negocjacji przez beneficjenta stawianych przez te instytucje warunków. Negocjacje te sprowadzają się zatem do zaakceptowania, lub nie, wprowadzenia zmian we wniosku. Prowadzi to np. do obniżenia poziomu dofinansowania (przejęcia jako koszt własny dodatkowej części wydatków) lub usunięcia z projektu jakiegoś jego elementu przy zachowaniu jednak zadeklarowanego efektu (konsekwencja finansowa jest *de facto* ta sama). Niejednokrotnie zdarza się, że redukcji ulegają koszty osobowe, także poprzez redukcję liczby osób zaangażowanych w projekt. Mimo, że jest to element niewidoczny z perspektywy analizy samych dokumentów programowych, zmniejsza on dostępność środków dla POE. Problem ten został zidentyfikowany zarówno w analizie (Makles 2015), jak i w wywiadach z POE. Przedstawiciele badanych organizacji zwracali uwagę, że proces „negocjacji" może spowodować ograniczenie dotacji nawet o 50%, znacznie wydłuża też okres między rozstrzygnięciem konkursu a podpisaniem umowy (do ponad pół roku). W instytucjach zarządzających funduszami w trakcie negocjacji używa się też tabeli kosztów standaryzowanych, co prowadzi do oceny kosztów projektów w porównaniu do najniższych zarejestrowanych kosztów usług lub zakupów i w konsekwencji np. uniemożliwia zakupy sprzętu lepszej jakości, wyklucza zamawianie specjalistycznych usług.

Ograniczenia wsparcia dla działań POE w zakresie istotnym dla Konwencji wynikały również z kryteriów wyboru projektów, które według przeprowadzonej analizy często:

- promowały podmioty mogące zadeklarować większy wkład własny w montażu finansowym projektów, przy jednoczesnej ocenie stabilności przychodów np. jako

jedno z kryteriów formalnych, co dyskryminowało POE;
- oceniały np. miejsce prowadzenia działalności, wielkość miejscowości w jakiej znajdowała się siedziba wnioskodawcy, czy fakt ubiegania się o dofinansowanie w latach wcześniejszych – a zatem cechy nie mające nic wspólnego z merytoryczną wartością projektu, czy też przygotowaniem wnioskodawcy do jego realizacji;
- nie były precyzyjnie i przejrzyste dla potencjalnych beneficjentów (brak informacji, co i w jaki sposób jest oceniane i badane w ramach procesu oceny projektów);
- badały pobieżnie merytoryczną wartość projektów, skupiając się na spełnieniu przez nie warunków formalnych np. wpisywania się w aktualne programy czy polityki regionalne;
- promowały projekty „priorytetowe", których listę określano subiektywnie i nietransparentnie.

Zidentyfikowane powyżej bariery i ograniczenia, brak mechanizmów wsparcia funkcjonowania samych organizacji w ramach realizowanych projektów, a także brak wydzielonych konkursów (puli środków finansowych) skierowanych do POE sprawiły, że niejednokrotnie stały one już na starcie w pozycji przegranej w stosunku do innych wnioskodawców np. kół łowieckich, nadleśnictw czy jednostek samorządu terytorialnego.

W nawiązaniu do wsparcia dla POE przewidzianego w Konwencji warto zwrócić uwagę, iż w ramach dostępnych dla POE środków w badanym okresie, głównie Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) i Fundusz Inicjatyw Obywatelskich umożliwiały POE ubieganie się o wsparcie instytucjonalne (pozasprzętowe) związane z funkcjonowaniem i działalnością organizacji, w tym np. na szkolenia czy inne formy podnoszenia kwalifikacji. Skala tych środków jednak nie była wystarczająca.

Wysokość wkładu własnego w projektach, które mogły realizować POE, dla których przeprowadzono analizę, wahała się od 0% (niektóre WFOŚiGW) do 50% (LIFE+). Tylko w niektórych przypadkach tj. LIFE+ czy Program Obywatele dla Demokracji (MF EOG) zastosowano mechanizmy umożliwiające dofinansowanie wkładu własnego np. w postaci dodatkowej dotacji[9] lub bardzo nisko oprocentowanej (1% w skali roku) pożyczki. Informacje uzyskane w wywiadach z POE pokazują, że POE wybierały te źródła dofinansowania swoich projektów, które wymagały wkładu własnego na poziomie do 20%, często z możliwością wnoszenia wkładu własnego w postaci rzeczowej.

W kontekście informacji zawartej w NIR 2014 odnośnie poziomu dofinansowania projektów i dotacji wspomagających POE w zapewnieniu wkładu własnego w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko" 2007–2013 należy w tym miejscu odnotować, że w perspektywie finansowej 2014–2020 POE są w gorszej sytuacji, niż inni beneficjenci. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu z marca 2016 roku wskazuje, że możliwe będzie dofinansowanie projektów POE na poziomie 85%, ale nie przewiduje się[10] systemowego wsparcia dla organizacji w zakresie zapewnienia wkładu własnego (ewentualne współfinansowanie z budżetu państwa lub innych źródeł dotyczy organów władzy i administracji rządowej).

[9] W przypadku Programu Obywatele dla Demokracji w określonych przypadkach wkład ten pomagała zapewnić ze środków własnych Fundacja im. Stefana Batorego (operator funduszu).

[10] NFOŚiGW planuje uruchomienie puli środków dla POE na dotacje do wkładu własnego na poziomie 10% (POE nadal będą musiały wyłożyć 5% wartości projektów), ale dotacje te mają dotyczyć tylko projektów konkursowych obsługiwanych przez NFOŚiGW w ramach Programu. Póki co, nie ma też oficjalnych i szczegółowych informacji w tym zakresie – jedynie informacja ustna podana na warsztatach prowadzonych przez NFOŚiGW dla beneficjentów.

Artykuł 4. Dostęp do informacji dotyczących środowiska

Deficyty w transpozycji art. 4

Art. 4 ust. 1

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm., dalej: "UOOŚ") transponuje najważniejsze postanowienia art. 4 ust. 1 Konwencji tj. te nakładające na organ obowiązek udostępnienia informacji w formie wskazanej przez wnioskodawcę i bez konieczności wykazywania przez niego interesu prawnego lub faktycznego. UOOŚ dodatkowo reguluje zagadnienie wniosku o udostępnienie informacji, wprowadzając zasadę jego pisemności oraz dwa wyjątki od tej zasady. Ustawa szczegółowo omawia też formę udostępniania informacji o środowisku.

UOOŚ, odmiennie jednak niż Konwencja – mniej korzystnie dla osoby żądającej informacji – reguluje sytuację braku możliwości udostępnienia przez organ żądanej informacji w formie określonej we wniosku. Podczas gdy Konwencja zobowiązuje w takiej sytuacji organ do przekazania informacji w innej formie, z jednoczesnym podaniem przyczyny, dla której udostępnienie informacji w formie żądanej przez wnioskodawcę nie było możliwe, UOOŚ wymaga od osoby żądającej informacji ponownego złożenia wniosku ze wskazaniem innej formy udostępnienia informacji pod rygorem odmowy udostępnienia żądanej informacji w formie wskazanej we wniosku[11].

Warto również zwrócić uwagę, że brak jest w UOOŚ przepisu *expressis verbis* zobowiązującego organ władzy publicznej do bezpośredniego udostępnienia kopii dokumentacji zawierającej lub obejmującej żądaną informację; organ ma jedynie obowiązek podania informacji o miejscu, w którym znajdują się dane na temat metod przeprowadzania pomiarów oraz do wskazania źródła pochodzenia informacji przekazanych przez osoby trzecie.

Art. 4 ust. 2

W tym zakresie Konwencja została transponowana zasadniczo prawidłowo. Art. 14 ust. 1 UOOŚ, w aktualnym brzmieniu, zobowiązuje organ administracji do udostępnienia informacji o środowisku bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku.

Termin ten jednak, zgodnie z art. 14 ust. 2 UOOŚ może zostać przedłużony do 2 miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy i w tym przypadku przepisy art. 35 § 5 i art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, dalej: „KPA") stosuje się odpowiednio. Oznacza to, że do powyższych terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. O każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ

[11] Należy jednak dla porządku nadmienić, że w praktyce w niektórych sytuacjach rozwiązanie przyjęte w UOOŚ w tym zakresie może okazać się korzystne dla podmiotu żądającego informacji o środowisku, bowiem ono może go uchronić przed koniecznością uiszczenia niespodziewanej opłaty za udzielenie informacji o środowisku w formie innej niż ta, o którą wnosił.

administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Art. 14 ust. 3 UOOŚ stanowi, że dokumenty, o których dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach, udostępnia się w dniu złożenia wniosku, podobnie jak informacje, o których mowa w art. 12 ust. 2 pkt 2 UOOŚ, dotyczące przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, które zgodnie z art. 14 ust. 4 UOOŚ udostępnia się w dniu złożenia wniosku.

Nowelizacja UOOŚ[12], która w zakresie istotnym dla niniejszego raportu ma obowiązywać od 1 stycznia 2017 roku, zmierza w kierunku wydłużenia terminu udostępniania dokumentów, o których dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach. Zgodnie z nowelizacją UOOŚ dokumenty te będą udostępniane niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 3 dni od dnia złożenia wniosku, nie zaś w dniu złożenia wniosku, jak stanowi obecne brzmienie art. 14 ust. 3 UOOŚ, co w praktyce może oznaczać wydłużenie czasu, w którym udostępniane będą dokumenty, o których dane zamieszczane są w publicznie dostępnych wykazach (co nie ma wpływu na prawidłowość transpozycji Konwencji w tym zakresie).

Art. 4 ust. 3

W tym zakresie Konwencja została transponowana zasadniczo prawidłowo, zauważalny jest jednak brak położenia nacisku na społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji o środowisku, który pozwoliłby uczynić zadość żądaniu udostępnienia takiej informacji, w sytuacji, gdy zasadność odmowy nie jest oczywista w zakresie dokumentów lub danych:

a) będących w trakcie opracowywania;
b) przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się.

Artykuł 4 ust. 3 pkt c Konwencji wymaga w takiej sytuacji od właściwego organu, by wziął pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji, co sugeruje, że jeśli interes społeczny przemawia za jej udostępnieniem, powinna ona zostać udostępniona, nawet jeśli sprzeciwia się temu interes prywatny. Obecne brzmienie art. 17 pkt 1 i 2 UOOŚ nie zawiera podobnego odwołania do interesu społecznego, choć można przyjąć w takim przypadku, że zastosowanie powinna znaleźć ogólna zasada prawdy obiektywnej unormowana w art. 7 KPA, zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Wobec braku odpowiednich uregulowań, w chwili obecnej nie ma pewności co do powszechnego stosowania art. 7 KPA w powiązaniu z art. 17 pkt 1 i 2 UOOŚ zgodnie z literą i duchem art. 4 ust. 3 pkt c Konwencji.

Nowelizacja UOOŚ, rozwiązuje ten problem, wprowadzając konieczność „rozważenia interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem" przed odmową udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie.

Art. 4 ust. 4

Zestawienie przepisu art. 16 ust. 1 UOOŚ oraz art. 4 ust. 4 Konwencji pozwala dojść do wniosku, że przepisy krajowe wprowadza-

[12] Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (dalej: „nowelizacja UOOŚ"), http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/3677_u/$file/3677_u.pdf

ją znacznie dalej idący rygoryzm, który jest niekorzystny dla podmiotu wnioskującego o udostępnienie informacji o środowisku. Na podstawie przepisu ustawy krajowej organy publiczne są obowiązane odmówić temu podmiotowi dostępu do takiej informacji, podczas gdy Konwencja jedynie przewiduje możliwość takiej odmowy, pozostawiając organom władzy publicznej swobodę w tym zakresie.

Władze publiczne w Polsce dostrzegły ten problem, dokonując w nowelizacji UOOŚ usunięcia art. 17 UOOŚ oraz zmiany art. 16 UOOŚ, dzięki której możliwe będzie udostępnienie informacji o środowisku nawet wtedy, gdy zaistnieje jedna z przesłanek określonych w art. 16 ust. 1 UOOŚ (w aktualnym brzmieniu).

Należy w tym miejscu wskazać, że ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2014 r. poz. 1512 z późn. zm.) zawiera przepisy szczególne w stosunku do UOOŚ w zakresie odnoszącym się do udostępniania informacji dotyczących obiektu jądrowego. Przepisy Prawa atomowego są zasadniczo zgodne z Konwencją, z tym zastrzeżeniem, że art. 4 ust. 4 pkt d Konwencji nie pozwala na odmowę udostępnienia informacji o wprowadzanych zanieczyszczeniach mających znaczenie dla ochrony środowiska, mieszczących się w ramach informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa, zaś art. 35a ust. 6 Prawa atomowego nie zawiera odpowiedniego wyłączenia w tym przedmiocie.

Art. 4 ust. 6

UOOŚ nie zawiera aktualnie żadnego przepisu zobowiązującego władze publiczne, mające do czynienia z informacjami wyłączonymi z ujawniania, do zbadania, czy możliwe jest oddzielenie części informacji bez naruszenia poufności informacji wyłączonych oraz do udostępnienia tej części. Jak dotąd była to praktyka dorozumiana i nie zawsze stosowana w prawie polskim.

Nowelizacja UOOŚ nadaje nowe brzmienie art. 19 ust. 4 UOOŚ, zgodnie z którym jeżeli będzie możliwe oddzielenie części informacji podlegającej wyłączeniu z udostępnienia z przyczyn, o których mowa w art. 16 UOOŚ (w brzmieniu po nowelizacji UOOŚ), udostępniona zostanie pozostała część informacji.

Trudności we wdrażaniu art. 4

W 2014 roku Fundacja Greenmind przeprowadziła[13] badanie istotne dla niniejszego raportu, którym objęto reprezentatywną próbę gmin i wszystkie regionalne dyrekcje ochrony środowiska (Chylarecki, Wiśniewska, Engel 2014). Celem badania była społeczna kontrola praktyk administracji publicznej w zakresie zapewniania: dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie oraz udziału społeczeństwa w decyzjach dotyczących środowiska. W tym miejscu przytoczyć należy wyniki badania w zakresie dostępu do informacji dotyczących środowiska, jakimi są raporty oddziaływania na środowisko (raporty ooś) przedkładane przez inwestora, obowiązkowo również w wersji elektronicznej, wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU)[14].

[13] W ramach projektu „Konwencja z Aarhus w praktyce – obywatelski monitoring administracji publicznej i dialog na rzecz zmian".

[14] Wnioski (384 szt.) o udostępnienie informacji składały zarówno osoby fizyczne (192), jak i Fundacja (192). W równych częściach dotyczyły raportów ooś w postępowaniach zakończonych decyzją, jak i tych trwających. Wnioskowano o udostępnienie wersji elektronicznej raportu ooś (inwestor ma obowiązek przedłożyć taką wersję organowi) i przesłanie go na wskazany adres poczty elektronicznej.

Odmowy udostępnienia informacji

W reakcji na 74% wniosków skierowanych do gmin i 70% do regionalnych dyrekcji ochrony środowiska (RDOŚ) informacja o środowisku – raport ooś – została udostępniona w żądany sposób (pocztą elektroniczną) i w żądanej formie. W reakcji odpowiednio: na 12% i 19% wniosków raport ooś został udostępniony w wersji elektronicznej, ale nie w żądany sposób, bo pocztą tradycyjną. Nie udostępniono raportu ooś na 14% wniosków skierowanych do gmin i 11% wniosków skierowanych do RDOŚ. Najczęstsze powody odmowy udostępnienia informacji podawane przez organy[15], do których skierowano wnioski to:

- udostępnienie raportu ooś stanowi naruszenie praw autorskich,
- raport ooś wraz z dokumentacją został przekazany w postępowaniu odwoławczym organowi wyższej instancji (odmowie nie towarzyszyło przekazanie wniosku do organu posiadającego informację),
- zapoznanie się z raportem jest możliwe jedynie w siedzibie gminy w ramach toczącego się postępowania (a przecież prowadzenie postępowania nie wyklucza obowiązku udostępniania informacji o środowisku jakim jest raport ooś),
- nietraktowanie jako dokumentu ostatecznego raportu ooś złożonego wraz z wnioskiem o wydanie decyzji do organu i podlegającego uzupełnieniom na wniosek tegoż organu,
- brak raportu w formie elektronicznej,
- brak interesu prawnego podmiotu wnioskującego o udostępnienie raportu.

Wszystkie stwierdzone przypadki, w których gmina lub RDOŚ nie udostępniły raportu ooś stanowiły naruszenie prawa krajowego (UOOŚ) oraz litery i ducha Konwencji z Aarhus. Szczególną grupę tworzyło 25 gmin, które w żaden sposób nie odpowiedziały skutecznie na skierowane do nich pismo z prośbą o udostępnienie raportu ooś. Co warte odnotowania, taka reakcja organu była dwukrotnie częstsza w odniesieniu do wniosków skierowanych przez osobę fizyczną (11% wniosków, 18/160 wniosków) niż w odniesieniu do wniosków skierowanych przez Fundację (5%, 8/160; różnica pomiędzy podmiotami istotna statystycznie).

Niedotrzymywanie terminów

Nadrzędnym problemem, zidentyfikowanym w badaniu jest bardzo niska sprawność organów w wywiązywaniu się z normy ustanowionej zapisami art. 14 ust. 3 UOOŚ, stanowiącej, iż dokumenty, o których zamieszcza się dane w publicznie dostępnych wykazach (PDWD), o których mowa w art. 21 tejże ustawy, powinny być udostępnione w dniu złożenia wniosku. Obowiązek ten zatem obejmuje również raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, co wprost wynika z art. 14 ust. 3 w zw. z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 2 pkt 16 UOOŚ. Uzyskane w naszym badaniu wyniki wskazują, iż jedynie ok. 15% (gminy) lub 20% (RDOŚ) organów było w stanie udostępnić wnioskowany raport ooś w terminie 3 dni, spełniającym liberalnie, rozszerzająco pojmowane kryteria przywołanej normy i w myśl Konwencji „tak szybko jak to tylko możliwe".

Czas oczekiwania na odpowiedź organu gminy na wniosek o udostępnienie raportu ooś wahał się w szerokich granicach, od 0 do 101 dni. Średnio czas oczekiwania na odpowiedź z gminy wynosił 13,8 dnia, a 50% odpowiedzi uzyskano przed upływem 10 dni[16]. W ciągu tygodnia od daty wpływu uzyskano odpowiedzi z 35% gmin, a 25 gminom udostępnienie raportu ooś zajęło ponad miesiąc.

[15] Władze publiczne (w rozumieniu Konwencji).

[16] Nie miało znaczenia, czy wniosek dotyczył postępowania, które wciąż jeszcze trwało (tj. organ nie wydał jeszcze decyzji) czy postępowania, w którym decyzja została już wydana.

Co warte odnotowania, czas reakcji na wnioski składane przez osoby fizyczne był dłuższy o kilka dni niż na te składane przez osobę prawną (Fundacja).

Podobnie, jak w przypadku gmin, czas oczekiwania na odpowiedź RDOŚ na wniosek o udostępnienie informacji wahał się w szerokich granicach (0 do 44 dni). Średni czas oczekiwania na odpowiedź wynosił 8,4 dnia. Połowa odpowiedzi została uzyskana w ciągu 6 dni, a w ciągu tygodnia RDOŚ były w stanie odpowiedzieć na nieco ponad połowę wniosków o udostępnienie raportu. W jednym przypadku na 64, RDOŚ udostępnił raport ooś po miesiącu. Warto odnotować, że w przypadku, gdy wniosek dotyczył dokumentów zgromadzonych w postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji przez RDOŚ, raport ooś był udostępniany blisko 3 dni szybciej niż w przypadku, gdy postępowanie było jeszcze w toku (7,0 dni *versus* 9,8 dnia).

Opłaty za udostępnienie informacji

Innym istotnym problemem związanym z udostępnieniem informacji o środowisku jest zagadnienie opłat pobieranych przez organy administracji z tego tytułu. Zasadą jest, że wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w PDWD jest bezpłatne (art. 26 ust. 1 UOOŚ). Za wyszukiwanie informacji, a także za przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie, organ administracji pobiera opłaty w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty (art. 26 ust. 2 UOOŚ). Zgodnie z zasadą praworządności – organy administracji mogą pobierać tylko takie opłaty, które są przewidziane przez przepisy obowiązującego prawa. Oznacza to, że we wszystkich przypadkach, gdy informacja nie wymaga wyszukania, przekształcenia lub sporządzenia kopii, ani ich przesłania, opłata nie powinna być pobierana. Jednakże wyniki badania, przeprowadzonego przez Fundację Greenmind w roku 2014, świadczą o tym, że panuje spora dowolność w obszarze opłat za udostępnianie informacji o środowisku, a władze publiczne stosują różne, często niezgodne z UOOŚ, interpretacje, prowadzące do pobierania nienależnych opłat. Dodatkowo, co do momentu pobierania opłat stwierdzić należy, że § 6 zd. 1 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku (Dz. U. z 2010 r., Nr 215, poz. 1415) określa jedynie, że „Opłaty, o których mowa w § 2–5, uiszcza się w terminie 14 dni, przez wpłatę do kasy, na rachunek bankowy właściwego organu administracji lub przy odbiorze przesyłki." Przepis ten zatem nie określa, od którego momentu należy liczyć termin 14 dni, czyli nie pozwala on stwierdzić, czy opłata powinna być uiszczona przed, czy po udostępnieniu informacji o środowisku, co zwiększa chaos w zakresie udostępniania informacji o środowisku i pobierania opłat za to udostępnienie.

Częstą praktyką obejmującą 6% wniosków o udostępnienie raportu ooś skierowanych do gmin i 31% wniosków do RDOŚ było naliczanie opłat za udostępnienie (wyszukanie lub przetworzenie) informacji, która nie podlega opłatom w świetle zapisów UOOŚ. Spośród 278 przypadków, w których gminy udostępniły raport ooś, w 16 przypadkach naliczyły one opłatę za wyszukanie lub udostępnienie informacji o środowisku. W przeważającej większości tych przypadków (12/16, tj. 75%) gminy uzależniały udostępnienie informacji od wcześniejszego uiszczenia opłaty przez podmiot wnioskujący. W jednym przypadku wnioskodawca został uprzedzony o konieczności poniesienia stosownych kosztów, ale raport został udostępniony bez oczekiwania na wpłatę. Trzy kolejne gminy przesłały raport jednocześnie z informacją o konieczności pokrycia kosztów wyszukania lub udostępnienia informacji. Regionalne dyrekcje ochrony

środowiska obciążały wnioskodawcę opłatami w 17 przypadkach spośród 58, w których udostępniły raport ooś. Wymóg zaliczkowego uiszczania opłaty (przed wysłaniem raportu) był tu jednak rzadszy niż w gminach (4/18, tj. 22%).

W przypadku gmin, opłaty były niemal trzykrotnie częściej pobierane przy udostępnianiu informacji o postępowaniach nie zakończonych jeszcze wydaniem decyzji środowiskowej (12 ze 143), niż w postępowaniach, w których taka decyzja została już wydana w ostatnich kilkunastu miesiącach (4 ze 135). Dla postępowań prowadzonych przez RDOŚ, ta różnica była daleko mniejsza. Dla całości analizowanej próby, naliczenia opłaty obejmowały 8,7% przypadków dla postępowań w toku i 6,1% dla postępowań zakończonych wydaniem decyzji.

Kolejnym czynnikiem, który miał wpływ na prawdopodobieństwo naliczenia opłaty był status podmiotu wnioskującego o udzielenie informacji. Wnioski sygnowane przez osobę fizyczną były obciążane opłatami wyraźnie częściej niż wnioski składane przez Fundację, czyli osobę prawną. Dla próby 278 gmin ten kontrast kształtował się na poziomie 9,1% *vs* 2,7%, natomiast dla całości analizowanego zbioru (336) – odpowiednio 8,6% *vs* 2,0%.

Wreszcie, RDOŚ naliczały opłaty zdecydowanie częściej niż gminy. Przy uwzględnieniu łącznego oddziaływania wszystkich trzech wyżej wymienionych czynników (organ, status postępowania oraz podmiot wnioskujący), prawdopodobieństwo obciążenia opłatą za wyszukanie i przetworzenie informacji wynosiło dla tych organów odpowiednio: 30,0% i 5,2%. Należy również odnotować, że niejednokrotnie naliczana opłata była mniejsza niż koszty przesłania informacji o jej naliczeniu.

Doświadczenia POE

Podobne problemy, dotyczące udostępniania informacji o środowisku, zidentyfikowała Fundacja EkoRozwoju w swoim projekcie[17], w którym badaniem objęto m.in. RDOŚ i gminy miejskie (16 miast wojewódzkich). Wnioski dotyczyły udostępnienia informacji, o których dane zgodnie z art. 21 ust. 2 UOOŚ udostępnia się w PDWD. Spośród szeregu naruszeń prawa w zakresie dostępu do informacji w raporcie podsumowującym projekt (Lubaczewska 2014) wymieniono:

- przekraczanie terminów realizacji wniosku (odpowiedź na nie RDOŚ zajmowała nawet 3 miesiące, a miastom wojewódzkim 4),
- naliczanie opłat nienależnych (za wyszukanie informacji z wykazu) i uzależnianie udostępnienia danych od wcześniejszego wniesienia opłaty.

Powyższe wnioski dotyczące problemów z udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie potwierdzają również wywiady z POE (Engel 2016a)[18]. Sześć organizacji występowało w sumie 641 razy o udostępnienie informacji o środowisku do różnych organów.. Zaledwie w 4,5% przypadków wnioskowana informacja została udostępniona w żądanej formie, w ciągu 1 tygodnia od dnia złożenia wniosku. Odpowiedzi na 10% wniosków zajęły organom więcej niż 1 miesiąc, czasami pozyskanie informacji wymagało skarżenia bezczynności organu w WSA. Na wniosek nie odpowiedziano w ogóle w 3,1% przypadków, natomiast w dalszych 1,9% przypadków organy odmówiły POE dostępu do informacji. Należy również zauważyć, że ponad połowa odmów (7 na 12) nie spełniała ustawowych wymagań – nie zawierała uzasadnienia lub wskazania procedury odwoławczej. Biorąc pod uwagę wszystkie rodzaje reakcji organów na złożone wnioski, w 14,2% wypadków można mówić o naruszaniu art. 4 Konwencji. Częste naruszenia w tym zakresie potwierdzają

[17] Projekt pn. „STRAŻNICY NATURY – obywatelski monitoring działań administracji publicznej w ochronie przyrody".

[18] Dotyczące doświadczeń POE w zakresie Konwencji z okresu styczeń 2014 – marzec 2015.

też ankietowani internetowo przez Fundację: w 29% odnotowanych przypadkach czas udostępnienia informacji przekroczył 1 miesiąc, w 11% nie udostępniono jej wcale (Engel 2016b).

Uzależnienie udostępnienia informacji od wcześniejszego uiszczenia opłaty zdarzało się według w POE biorących udział w wywiadach bardzo rzadko – 0,8% (według informacji od ankietowanych internetowo odsetek ten sięgał 21% wniosków[19]). W znakomitej większości przypadków (szacunkowo – ponad 90%) urzędu rezygnowały z naliczania opłat. Jedna z POE zauważyła, że z opłat rezygnowały najczęściej urzędy gmin, natomiast dyrekcje ochrony środowiska (generalna i regionalne), często żądały opłat, choć mają wdrożony elektroniczny obieg dokumentów i w zasadzie jedynym ich kosztem jest wysłanie wiadomości elektronicznych (z załącznikami) lub umieszczenie plików na serwerze ftp. Inna organizacja wskazała, co potwierdza badania Fundacji Greenmind (Chylarecki, Wiśniewska, Engel 2014), na sytuacje absurdalne, gdy koszty przesłania pisma wzywającego do zapłaty dwukrotnie przewyższały samą opłatę. Jak wynika z wywiadów z POE dla większości organizacji koszty nie stanowią bariery w dostępie do informacji o środowisku, choć dla stowarzyszeń zwykłych mogą stanowić utrudnienie.

[19] W ankiecie on-line w większości wzięły udział osoby indywidualne.

Artykuł 5. Zbieranie i rozpowszechnianie informacji dotyczących środowiska

Deficyty w transpozycji art. 5

Art. 5 ust. 6

W myśl art. 5 ust. 6 Konwencji, każda ze Stron ma zachęcać prowadzących działalność mającą znaczący wpływ na środowisko do regularnego informowania społeczeństwa o wpływie ich działalności i produktów na środowisko, tam gdzie ma to zastosowanie również w ramach dobrowolnych systemów znakowania ekologicznego lub przeglądów ekologicznych albo w inny sposób. Co prawda:

1) art. 21 ust. 2 pkt. 32 UOOŚ stanowi, że w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane o deklaracjach środowiskowych, o których mowa w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS; Dz. U. z 2011, poz. 1060 z późn. zm.); zaś
2) art. 21 ust. 2 pkt 23 lit. m UOOŚ stanowi, że w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane o przeglądach ekologicznych wydanych na podstawie Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm., dalej: „POŚ"),

jednak trudno znaleźć w polskim prawie inne przykłady zachęcania podmiotów prowadzących działalność wpływającą znacząco na środowisko do informowania społeczeństwa o wpływie tej działalności na środowisko.

Art. 5 ust. 8

Polska zasadniczo prawidłowo transponowała art. 5 ust. 8 Konwencji zapewniający społeczeństwu dostateczną informację o produktach w sposób, który pozwoli konsumentom na dokonywanie wyborów świadomych co do ich skutków środowiskowych. Jednak wątpliwości może budzić ograniczony zakres przedmiotowy rozporządzenia wydanego na podstawie art. 167 POŚ[20], oraz brak innych rozporządzeń wykonawczych, istotnych dla transpozycji tego artykułu Konwencji, m.in:

- stosownie do art. 170 POŚ minister właściwy do spraw środowiska może określić, w drodze rozporządzenia, kierując się potrzebą ograniczenia wykorzystywania produktów negatywnie oddziałujących na środowisko, produkty z tworzyw sztucznych, na których należy zamieszczać informację o ich negatywnym oddziaływaniu na środowisko (takie rozporządzenie nie obowiązuje),
- według art. 80a ust. 2 POŚ, minister właściwy do spraw gospodarki, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, kierując się zapewnieniem konsumentom możliwości łatwej oceny cech produktu istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska, może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania w zakresie zamieszczania w reklamie

[20] Chodzi o rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie produktów objętych obowiązkiem zaopatrzenia w informacje istotne z punktu widzenia ochrony środowiska (Dz. U. z 2005 r. Nr 6, poz. 40 z późn. zm.), które dotyczy obowiązku zaopatrzenia w odpowiednie informacje jedynie produktów będących nowymi pojazdami samochodowymi kategorii:
– M1 i N1 w rozumieniu przepisów o homologacji pojazdów samochodowych i przyczep,
– L2e w rozumieniu przepisów o homologacji pojazdów trójkołowych – oznaczonych numerycznie ośmiocyfrowymi kodami nomenklatury scalonej CN, które są określone w załączniku do tego rozporządzenia.

i materiałach promocyjnych informacji o produkcie, o którym mowa w art. 167 ust. 1 POŚ, w tym: oznaczenie numeryczne pozwalające na identyfikację produktu lub grupy produktów oraz ich nazwy a także wymagania co do czytelności informacji o produkcie (takie rozporządzenie nie obowiązuje).

Trudności we wdrażaniu art. 5

Biuletyny Informacji Publicznej

W roku 2015 Fundacja Greenmind przeprowadziła badanie jakości i funkcjonalności Biuletynów Informacji Publicznej (BIP) gmin, w kontekście udostępniania informacji w związku z wymogami Konwencji z Aarhus oraz wykazów danych o dokumentach zawierających informację o środowisku i jego ochronie tzw. PDWD[21]. Przedstawione w niniejszym raporcie wyniki są adekwatne dla wszystkich gmin w Polsce ze względu na reprezentatywną próbę gmin wylosowanych do badania (Chylarecki P. 2015a).

Choć prawie wszystkie z przebadanych gmin prowadzą biuletyny, to część z nich (7%) nie publikuje w nich obwieszczeń dotyczących postępowań w sprawie decyzji istotnych dla środowiska. Tam, gdzie są one udostępniane w BIP, użytkownik serwisu napotyka w większości przypadków na trudności w ich odnalezieniu. Poszukujący informacji o postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć czy też o procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko programów i planów (np. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) swoje odwiedziny na BIP oceniają jako droga przez mękę z następujących powodów:

- poszukiwane informacje dotyczące decyzji istotnych dla środowiska umieszczane są w różnych, niejednoznacznie oznaczonych miejscach w BIP, nierzadko łącznie z informacjami o przetargach, konkursach na stanowiska urzędnicze, harmonogramem wywozu śmieci itp.,
- nazwy umieszczanych w BIP pism i dokumentów w 59% przypadków uniemożliwiają identyfikację spraw, których dotyczą, co wymaga od użytkowników, zagłębiania się w kolejne poziomy informacji lub po prostu wprowadza ich w błąd,
- znacząca większość gminnych BIP (71%) nie posiada efektywnie działającej wyszukiwarki,
- informacje o dokumentach dotyczących tej samej sprawy (postępowania) z reguły (89% gmin) nie są ze sobą powiązane (podlinkowane wzajemnie czy pogrupowane).

Problem stanowi również dotarcie do starszych informacji dotyczących postępowań istotnych dla środowiska. Połowa BIP badanych w roku 2015 nie posiadała informacji starszych niż czteroletnie. Przy powszechnym (80%) braku archiwum BIP stanowi to poważny problem w dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, upośledzając przejrzystość działań podejmowanych przez władze gminy.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 8 UOOŚ gminne programy ochrony środowiska i raporty z ich wykonania muszą być udostępniane w BIP. Aktualnie obowiązujące gminne Programy Ochrony Środowiska udostępnione zostały jedynie w 29% badanych BIP, natomiast aktualne raporty z wykonania programów – w zaledwie 5% gminnych BIP.

Sytuacja z dostępem do informacji o środowisku poprzez BIP jest znacznie lepsza na poziomie wyspecjalizowanych organów szczebla wojewódzkiego odpowiedzialnych za ochronę środowiska, choć i tu zidentyfikować można istotne dla społeczeństwa trudności. Wszystkie regionalne dyrekcje ochrony środowiska prowadzą BIP w jednym formacie, a zakładka

[21] Wyniki dla PDWD przedstawiono w dalszej części raportu.

z obwieszczeniami jest widoczna, co znacząco ułatwia nawigację w poszukiwaniu informacji. Żadna z RDOŚ nie grupuje obwieszczeń według rodzajów postępowań[22], również obwieszczenia dotyczące tej samej sprawy (tego samego postępowania) nie są pogrupowane ani podlinkowane wzajemnie. Zdarza się, że wpisy[23] dotyczące decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są umieszczane w BIP w sposób uniemożliwiający identyfikację przedsięwzięcia którego dotyczy. Wyszukiwarki na stronach BIP nie są w sposób satysfakcjonujący użytkownika efektywne: w niektórych RDOŚ wyszukiwanie informacji po sygnaturze sprawy jest niemożliwe lub możliwe tylko dla roku 2014 i 2015, w niektórych nie jest natomiast możliwe wyszukanie żądanego obwieszczenia po słowach kluczowych (nazwa przedsięwzięcia, lokalizacja – miejscowość). Choć wszystkie strony BIP RDOŚ mają zakładkę dedykowaną obwieszczeniom i zawiadomieniom archiwalnym z lat 2008–2013, to w 11 na 16 przypadków faktyczna zawartość nie zgadzała się z zawartością deklarowaną (archiwum nie zawierało deklarowanych informacji). Na stronach tylko 5 RDOŚ znaleziono obwieszczenia z roku 2008, niektóre w archiwium umieściły informacje z roku 2014, a 3 w ogóle w BIP nie zamieściły obwieszczeń i zawiadomień sprzed 2014 roku.

Publicznie dostępne wykazy danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku

UOOŚ w art. 23 ust. 1 nakłada na organy administracji, w tym gminne, obowiązek prowadzenia w formie elektronicznej publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach zawierających informację o środowisku oraz udostępniania ich w BIP. Tylko połowa gminnych BIP (48%) zawiera taki wykaz lub skutecznie przekierowuje do wykazu prowadzonego w jednym z dostępnych systemów, z których najpopularniejszym jest prowadzony na platformie Ekoportal[24] (40% gmin prowadzących PDWD). PDWD w 1/3 przypadków udostępniany jest pod nazwą niezgodną z terminologią stosowaną w UOOŚ, co może uniemożliwić dotarcie do poszukiwanej informacji o środowisku i jego ochronie. W przypadku 2/3 gminnych rejestrów PDWD istnieją uzasadnione wątpliwości odnośnie kompletności informacji przekazywanych do nich przez gminę. Zasadnicze wątpliwości dotyczyły tu ewentualnego braku informacji o fakcie wydania danej decyzji dotyczącej postępowania w sprawach środowiskowych. Jednakże, nawet gdy taka informacja była dostępna, to często była ona niekompletna lub przedstawiona w formie niezgodnej z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 roku w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie. Tylko w 22% gmin stosowne karty informacyjne były wypełniane prawidłowo. Zaledwie 4% gmin udostępniało na kartach działające odnośniki do dokumentu, którego dotyczyła karta. Podawanie takiego odsyłacza jest wprawdzie fakultatywne, ale znakomicie ułatwia użytkownikowi dostęp do poszukiwanej informacji, a urzędników zwalnia z obowiązku każdorazowego udostępniania informacji na wniosek obywateli.

Problemy z prowadzeniem PDWD mają nie tylko urzędy gmin, ale inne zobowiązane do tego instytucje. Chociaż UOOŚ w Rozdziale 3: Publicznie dostępne wykazy oraz upowszechnianie informacji drogą elektroniczną, nałożyła obowiązek prowadzenia PDWD, to wiele organów właściwych do ich prowadzenia z tego obowiązku się nie wywiązuje. Przykładowo,

[22] Co niektóre RDOŚ robiły przed unifikacją stron BIP.

[23] Tytuł obwieszczenia, który trzeba kliknąć, aby przejść do jego treści.

[24] http://www.ekoportal.gov.pl/.

przeprowadzony przez Fundację Greenmind w maju 2015 roku przegląd w tym zakresie stron internetowych regionalnych dyrekcji lasów państwowych (RDLP[25]) wykazał, że znaczna część PDWD nie jest przez te dyrekcje prowadzona w ogóle lub jest prowadzona niezgodnie z prawem. W BIP RDLP umieszczono zakładkę „Wykaz dokumentów zawierających informację o środowisku", jednak 6 na 16 RDLP nie wypełniło jej treścią. Strona RDLP w Lublinie informowała, niezgodnie z prawem, osoby zainteresowane wykazem, że można się z nim zapoznać na wniosek. Siedem na dziewięć RDLP prowadzących wykaz (choć to prowadzenie jest niesystematyczne) nie przestrzega obowiązującego od 5 lat rozporządzenia dotyczącego wzoru, zawartości i układu PDWD i prowadzi PDWD w starym systemie.

W monitoringu prowadzonym przez Fundację EkoRozwoju, na 23 przebadane wydziały ochrony środowiska i konserwatorów zabytków w miastach wojewódzkich 9 z nich, mimo obowiązku, nie prowadziło PDWD (Lubaczewska 2014). W pozostałych 14, m.in. ze względu na niemożliwą lub utrudnioną nawigację na stronie, poszukiwanej informacji nie odnaleziono.

Pomimo różnorodności wykorzystywanych systemów PDWD, ich mankamenty są zbliżone. Wiodący system[26], platforma Ekoportalu, którego operatorem jest Ministerstwo Środowiska, jest obarczony szeregiem braków i błędów, znacząco upośledzających jego podstawowe funkcjonalności[27]. Wyszukiwanie kart w Ekoportalu, prowadzone przez Fundację Greenmind w ramach badania funkcjonalności PDWD (Chylarecki 2015a) było znacząco utrudnione z uwagi na niżej wymienione błędy:

- brak spójnego i wymaganego formatu danych, skutkujący chaosem w definicjach kryteriów wyszukiwania, dotyczy to np.:
- nazewnictwa podmiotów wydających decyzje (pole „nazwa urzędu"), w konsekwencji dopuszczalne jest używanie zarówno nazwy „Urząd Gminy w Wierzbicy" oraz „Urząd Gminy Wierzbica" (przy czym wpisanie tylko jednej z nich daje pozytywny rezultat wyszukiwania), co znacząco utrudnia wyszukiwanie informacji, zwłaszcza niewprawionemu użytkownikowi;
- niewłaściwego przypisywania dokumentów do predefiniowanych typów („rodzaj dokumentu"); np. możliwość przypisywania DŚU do typu „inne", zamiast „decyzje";
- zbyt szerokie definicje typów dokumentów, w szczególności „decyzji", która obecnie obejmuje zarówno DŚU jak i decyzje o wycince drzew lub krzewów, skutecznie utrudniając wyszukiwanie DŚU w obliczu bardzo licznych decyzji drugiego z wymienionych typów;
- brak jasnych relacji (priorytetów) pomiędzy wyszukiwaniami definiowanymi w oparciu o tę samą informację, która może być wprowadzana w różnych polach; np. nazwa gminy może być (w połączeniu z innymi kryteriami lub samodzielnie) wprowadzana do różnych pól („nazwa urzędu", „nazwa dokumentu", „wyszukiwane słowo") zwracając różne wyniki, których nie da się zinterpretować zgodnie z ewentualnymi różnicami w zakresie znaczeniowym ww. kryteriów; rozszerzeniem tego problemu jest niejasna relacja pomiędzy głównymi kryteriami wyszukiwania w oparciu o cechy dokumentu a kryteriami wyszukiwania w oparciu o podział administracyjny kraju (grupa pól „obszar");
- brak możliwości łączenia kryteriów wyszukiwania z użyciem operatora „LUB" (a przynajmniej brak takiej możliwości deklarowanej w sposób jawny);

[25] http://greenmind.pl/2015/06/a-informacja-w-lesie/.
[26] Korzysta z niego m.in. 15 na 16 RDOŚ.
[27] Tu: zbiór atrybutów oprogramowania lub systemu, określających zdolność do dostarczenia funkcji zaspokajających wyznaczone i zakładane potrzeby, podczas używania w określonych warunkach.

- zerowanie kryteriów ostatniego wyszukiwania, po przejściu do następnych stron i powrocie do strony wyjściowej, co uniemożliwia sukcesywne uściślanie lub poszerzanie zakresu warunków wyszukiwania;
- niewłaściwe nazywanie/etykietowanie dokumentów (pole „nazwa dokumentu") uniemożliwiające zorientowanie się czego dotyczy jedna z dziesiątek „Decyzji Wójta Gminy Wierzbica";
- niestabilność wyników: system zwraca niekiedy różne wyniki (różną liczbę kart) przy kolejnych wyszukiwaniach z zastosowaniem dokładnie takich samych kryteriów;
- luki w pokryciu geograficznym kraju powodujące, że istnieją gminy nie przypisane do żadnego powiatu i przez to niemożliwe do wyszukania z użyciem kryteriów podziału administracyjnego kraju (np. gmina Kórnik, w woj. wielkopolskim, powiecie poznańskim);
- niesystematyczne wprowadzanie kart do systemu, często w postaci jednoczesnego wprowadzania wielu kart za całość zaległego okresu (co jest widoczne w polu „data publikacji"), owocujące lukami w informacji;
- łatwe zawieszanie się serwisu oraz trudności z jego obsługą w dni świąteczne.

Powyższe wady platformy Ekoportalu w pełni wpisują się w obszerną diagnozę braków tego serwisu sformułowaną w oparciu o badania jego funkcjonalności przeprowadzone przez Fundację EkoRozwoju (Lubaczewska 2014). Należy jednak podkreślić, że pomimo powyższych braków Ekoportalu, alternatywne serwisy PDWD (EDOŚ[28], SIOŚ[29], własne systemy gmin) są jeszcze bardziej ułomne. Wyszukiwanie informacji w systemach własnych gminy było zazwyczaj na poziomie niemożliwym do akceptacji. SIOŚ z kolei, był obarczony wysoce niejasnym systemem wyszukiwania, w którym wyszukiwanie proste i wyszukiwanie złożone dawały odmienne wyniki przy tej samej informacji wprowadzonej jako kryteria identyfikacji dokumentu. Domyślne zestawy kryteriów wyszukiwania w SIOŚ i EDOŚ były oceniane przez realizujących badanie jako wymagające zbyt dużo informacji do wprowadzenia (Chylarecki 2015a).

[28] System: Ewidencja danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie; współpracuje z nim portal ekokarty.pl.

[29] Moduł: WYKAZ w Systemie Informacji o Środowisku.

Artykuł 6. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć

Deficyty w transpozycji art. 6

Art. 6 ust. 1

Art. 6 ust. 1 pkt a Konwencji wymaga, aby przed zezwoleniem na realizację planowanych przedsięwzięć wymienionych w Załączniku I do Konwencji zainteresowana społeczność miała możliwość udziału w postępowaniu zgodnie z przepisami art. 6 ust. 2–10.

Zgodnie z orzecznictwem Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus[30], prawidłowa realizacja tego artykułu wymaga, aby przepisy go transponujące gwarantowały, że procedura udziału społeczeństwa:

- zgodna jest z wymaganiami określonymi w art. 6 ust. 2–10 Konwencji,
- umożliwia udział zarówno osób fizycznych i prawnych występujących w obronie interesów indywidualnych, jak i udział organizacji społecznych występujących w obronie interesu publicznego,
- obejmuje wszystkie planowane przedsięwzięcia wymienione w Załączniku I,
- stosowana jest przed wydaniem zezwolenia na ich realizację, a gdy w danym systemie wymagane jest więcej niż jedna taka decyzja (tzw. etapowe podejmowanie decyzji), to stosowana jest do wszystkich decyzji określających istotne warunki środowiskowe podejmowanej działalności.

W sprawie ACCC/2006/16; Litwa, Komitet stwierdził: „Wymóg (zapewnienia) „udziału społeczeństwa na tyle wcześnie, że wszystkie warianty są jeszcze możliwe", powinien być postrzegany przede wszystkim poprzez koncepcję etapowego podejmowania decyzji, gdzie na każdym etapie podejmowania decyzji pewne opcje są omawiane i wybierane z udziałem społeczeństwa, a każdy następny etap podejmowania decyzji dotyczy wyłącznie zagadnień związanych z już wybranymi na poprzednim etapie wariantami. Zatem biorąc pod uwagę szczególne potrzeby danego kraju i przedmiot podejmowanych decyzji, każda ze Stron dysponuje pewną swobodą co do tego, jaki zakres wariantów należy omawiać na danym etapie podejmowania decyzji. Takie etapy mogą polegać na podejmowaniu różnych następujących po sobie decyzji strategicznych objętych artykułem 7 Konwencji (polityki, plany i programy) i różnych decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć objętych artykułem 6 Konwencji, zatwierdzających zasadnicze parametry i lokalizację danej działalności, rozwiązania techniczne, a wreszcie jej szczegółowe rozwiązania technologiczne odnoszące się do standardów środowiskowych. W każdym postępowaniu w którym wymagany jest udział społeczeństwa, należy go umożliwić na tyle wcześnie w całej procedurze, że wszystkie warianty są jeszcze możliwe a udział społeczeństwa może być skuteczny."

W sprawie ACCC/2006/17, Wspólnota Europejska, Komitet wskazał m.in.: „Jeżeli, pomimo istnienia procedury lub procedur udziału społeczeństwa w odniesieniu do jednej lub więcej decyzji pozwalających na podjęcie przedsięwzięcia, **istnieją inne decyzje regulujące kwestie ochrony środowiska, co do których nie przewidziano odpowiedniej procedury udziału społeczeństwa, a które mogą zmieniać istotne parametry przedsięwzięcia lub**

[30] Dalej jako Komitet.

też regulować jego istotne aspekty środowiskowe nie objęte decyzjami w ramach których zapewniono udział społeczeństwa, to nie może to być uznane za zgodne z wymaganiami Konwencji".

W prawie polskim powyższe wymagania nie są spełnione w odniesieniu do pozwoleń wodnoprawnych wydawanych na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.)[31].

Część z tych pozwoleń zezwala na realizację przedsięwzięć wymienionych w Załączniku I do Konwencji – i wówczas muszą być one poprzedzone decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, w ramach której przeprowadzany jest udział społeczeństwa. Następnie jednak wydawane jest pozwolenie wodnoprawne, w którym – zgodnie z art. 128 Prawa wodnego – „ustala się cel i zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnienia oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki". Pozwolenie wodnoprawne określa zatem „istotne warunki środowiskowe podejmowanej działalności" przy czym dotyczy to aspektów nieuregulowanych w decyzji środowiskowej. Biorąc to pod uwagę, zastosowanie mają wspomniane wyżej wytyczne Komitetu, w myśl których wymóg zapewnienia udziału społeczeństwa zgodnie z art. 6 Konwencji ma zastosowanie do wszystkich decyzji określających istotne warunki środowiskowe podejmowanej działalności, a więc również do pozwoleń wodnoprawnych.

„Zainteresowana społeczność" (zdefiniowana w art. 2 ust. 5 Konwencji) tj. w prawie polskim strony postępowania – których krąg w odniesieniu do pozwoleń wodnoprawnych jest określony dość szeroko przez art. 127 ust. 7 Prawa wodnego – ma prawo uczestniczyć w postępowaniu (jako strony – w każdym jego stadium).

Prawo takie nie jest natomiast przyznane organizacjom ekologicznym – ani na podstawie szczególnego art. 44 UOOŚ, ani bardziej ogólnego art. 31 KPA – stosowanie tego ostatniego jest bowiem wykluczone przez art. 127 ust. 8 Prawa wodnego. W związku z tym należy uznać, że art. 6 ust. 1 lit. a nie jest prawidłowo realizowany w odniesieniu do uczestnictwa organizacji ekologicznych w wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych.

Art. 6 ust. 2

Prawo polskie nie zawiera wyrażonego wprost obowiązku, że podanie do publicznej wiadomości musi być „skuteczne, terminowe i właściwe". O ile można uznać, że art. 33 UOOŚ – określając dokładnie co ma się znaleźć w powiadomieniu kierowanym do społeczeństwa – zapewnia, iż treść takiego powiadomienia będzie „właściwa", to spełnienie dwóch pozostałych warunków prawidłowego podania do publicznej wiadomości nie jest zagwarantowane.

Art. 3 ust. 1 pkt 11 UOOŚ precyzuje wprawdzie, gdzie powiadomienie powinno być umieszczone, ale nawet przy formalnym wypełnieniu wszystkich obowiązków wynikających z tego przepisu, nie ma gwarancji, że powiadomienie będzie „skuteczne" – zależy to bowiem np. od tego w jakich miejscach zostanie wywieszone obwieszczenie „w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia". Formalnie wymaganie z art. 3 ust. 1 pkt 11 UOOŚ będzie spełniony zarówno w przypadku wywieszenia obwieszczenia w miejscu w praktyce mało uczęszczanym, gdzie nie ma dużych szans zapoznania się z informacją przez większość zainteresowanych, jak i w przypadku umieszczenia go w miejscu takim, gdzie rzeczywiście może to być „skuteczne". Podobnie też umieszczenie obwieszczenia w jakimkolwiek miejscu w BIP, bez zadbania o to, aby obwieszczenie to mogło być

[31] Dalej jako Prawo wodne.

łatwo i intuicyjnie znalezione, spełnia wymóg ustawy, ale nie jest skuteczne.

Brak ustawowego wymagania, aby obwieszczenie było skuteczne, powoduje, że organ administracji nie jest zobowiązany do analizy gdzie i w jaki sposób obwieszczenie powinno być umieszczone. Powoduje także, że „nieskuteczne" podanie do wiadomości nie będzie powodem stwierdzenia nieprawidłowości postępowania.

Polskie przepisy nie nakładają też obowiązku umieszczenia obwieszczenia „terminowo", tj. w taki sposób, aby zapewnić społeczeństwu możliwość zapoznania się z dokumentacją sprawy i przygotowania się do procedury udziału społeczeństwa. Stanowi to naruszenie Konwencji, zwłaszcza w kontekście niezapewnienia również „rozsądnych ram czasowych" udziału społeczeństwa[32].

Art. 6 ust. 3

Zastrzeżenia może budzić zarówno 14-dniowy (określony w ustawie o odpadach wydobywczych), jak i 21-dniowy termin (określony w UOOŚ) przewidziany na to, by społeczeństwo mogło zapoznać się z niezbędną dokumentacją sprawy i złożyć wnioski i uwagi do planowanej inwestycji. O ile terminy te wydają się odpowiednie dla przedsięwzięć, dla których zgromadzono stosunkowo niewielką dokumentację, o tyle w przypadku dużych, skomplikowanych przedsięwzięć często okazują się one zbyt krótkie, by można było dokonać analizy dokumentacji sprawy oraz sformułować na jej podstawie rozsądne uwagi. Jest to zadanie tym trudniejsze, gdy się weźmie pod uwagę to, że zapoznanie się z dokumentacją sprawy odbywa się z reguły tam, gdzie ta dokumentacja jest zgromadzona – może to zatem oznaczać, że, by zapoznać się z dokumentacją sprawy, osoba będzie musiała przemierzyć znaczną odległość albo wystąpić o przesłanie odpowiednich dokumentów, co z kolei ogranicza czas na opracowanie i złożenie odpowiednich uwag i wniosków. Dlatego też należy przyjąć, że sztywny 14 albo 21-dniowy termin, o którym mowa w art. 33 ust. UOOŚ oraz art. 15a ustawy o odpadach wydobywczych, nie jest odzwierciedleniem „rozsądnych ram czasowych", wymaganych przez art. 6 ust. 3 Konwencji.

Nowelizacja UOOŚ przewiduje wydłużenie tego terminu konsultacji do 30 dni. Należy jednak zaznaczyć – na co wskazano również powyżej – że nawet 30-dniowy termin może nie stanowić „rozsądnych ram czasowych", o których mowa w art. 6 Konwencji, dających społeczeństwu wystarczającą ilość czasu na przygotowanie się i efektywne uczestniczenie w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska. Byłoby zatem lepiej, gdyby termin ten stanowił termin minimalny, który władza publiczna, w razie konieczności, mogłaby wydłużyć. Takie rozwiązanie już funkcjonuje na gruncie UOOŚ w art. 39 ust. 1 pkt 4, zgodnie z którym organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informację o sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin ich składania. Zasadne by było, by termin 30 dni był terminem minimalnym, który organ prowadzący postępowanie mógłby w razie potrzeby wydłużyć.

Dodatkowo, zgodnie z art. 35 UOOŚ, uwagi złożone po upływie wyznaczonego okresu pozostawia się bez rozpoznania. Nie dość więc, że ramy czasowe na składanie uwag i wniosków są ściśle i restrykcyjnie ograniczone, to art. 35 nie pozwala na wzięcie pod uwagę wniosków zgłoszonych po tak wyznaczonym terminie. Co więcej, mamy tu do czynienia z różnicowaniem społeczeństwa, gdyż zarówno organizacje ekologicznej, jak i strony postepowania mogą składać swoje uwagi i wnioski w toku całego postepowania zaś ogół społeczeństwa tylko w wyznaczonym czasie.

[32] Zob. niżej uwagi do art. 6 ust. 3.

Art. 6 ust. 5

W prawie polskim nie ma przepisów, które zobowiązywałyby lub zachęcały potencjalnych wnioskodawców do rozpoznania zasięgu zainteresowanej społeczności, bądź do udzielania informacji o planowanym przedsięwzięciu. Konwencja w tym zakresie nie została transponowana.

Art. 6 ust. 6

Nie można w pełni pozytywnie ocenić transpozycji art. 6 ust. 6 Konwencji. Art. 33 ust. 1 pkt. 5 UOOŚ przewiduje, co prawda, możliwość zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy w miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu oraz obowiązek organu podania do publicznej wiadomości informacji o takiej możliwości oraz miejscu, w którym dokumentacja jest udostępniona do wglądu, jednak do niezbędnej dokumentacji, o której mowa w tym przepisie, art. 33 ust. 2 UOOŚ zalicza jedynie wniosek o wydanie decyzji wraz z wymaganymi załącznikami oraz wymagane przez przepisy: (i) postanowienia organu właściwego do wydania decyzji, oraz (ii) stanowiska innych organów, jeżeli stanowiska są dostępne w terminie składania uwag i wniosków.

Analogiczny przepis znajduje się w art. 15a ust. 2 Ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1136 z późn. zm.), zgodnie z którym do niezbędnej dokumentacji sprawy, o której mowa wyżej, należą:

1) wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych wraz z wymaganymi dokumentami;
2) decyzja zatwierdzająca program gospodarowania odpadami wydobywczymi;
3) wymagane przez przepisy:
   a. postanowienia organu właściwego do wydania decyzji;
   b. inne dokumenty, które mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Porównanie art. 33 ust. 2 UOOŚ oraz art. 15a ust. 2 ustawy o odpadach wydobywczych pokazuje wyraźnie, że o ile katalog zawarty w art. 15a ust. 2 ustawy o odpadach wydobywczych jest otwarty (przez użycie słów „inne dokumenty, które mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy") o tyle art. 33 ust. 2 UOOŚ jest katalogiem zamkniętym.

Informacje wymienione w art. 6 ust. 6 Konwencji powinny wprawdzie znajdować się w raporcie o oddziaływaniu na środowisko (art. 66 UOOŚ), który stanowi załącznik do wniosku o wydanie decyzji środowiskowej i jako taki należy do „niezbędnej dokumentacji sprawy" – niemniej jednak należy pamiętać, że zawarty w art. 6 ust. 6 konwencji katalog informacji jest otwarty. W związku z czym pełna transpozycja tego przepisu powinna polegać na wprowadzeniu do UOOŚ przepisu analogicznego do istniejącego w ustawie o odpadach wydobywczych, tj. nakazującego udostępnienie także „innych dokumentów, które mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy".

Art. 6 ust. 8

Art. 37 UOOŚ zobowiązuje organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa do rozpatrzenia uwag i wniosków oraz do podania w uzasadnieniu decyzji informacji o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w postępowaniu z udziałem społeczeństwa.

Dodatkowo, na podstawie art. 85 ust. 2 pkt 1 UOOŚ, jeżeli została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko, uzasadnienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów KPA, powinno zawierać m.in. informacje o przeprowadzonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz o tym, w jaki

sposób zostały wzięte pod uwagę, i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w tym postępowaniu.

Należy zatem ocenić transpozycję art. 6 ust. 8 Konwencji do krajowego porządku prawnego jako formalnie prawidłową.

Nie można jednak nie dostrzec, że niektóre rozwiązania zawarte w ustawach szczególnych mogą mieć znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania rozwiązań służących wdrożeniu Konwencji w zakresie jej art. 6 ust. 8. Należy bowiem odnotować, że w praktyce może nie być możliwe należyte rozpatrzenie i uwzględnienie uwag i wniosków uzyskanych w wyniku udziału społeczeństwa, jeżeli termin na wydanie:

1) decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia wynosi:
   a. 45 dni od dnia złożenia wniosku, jak przewiduje:
      i. art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. Nr 135, poz. 789 z późn zm., dalej: ustawa o inwestycjach jądrowych);
      ii. art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 966 z późn. zm., dalej: ustawa przeciwpowodziowa);
      iii. art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2014 r., poz. 1501 z późn. zm., dalej: ustawa o LNG w Świnoujściu);
   b. miesiąc od dnia złożenia wniosku, jak przewiduje art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych. (Dz. U. poz. 1265, dalej: ustawa o sieciach przesyłowych);
2) decyzji o:
   a. pozwoleniu na budowę w zakresie terminalu wynosi miesiąc od dnia złożenia wniosku (art. 15 ust. 4 w zw. z art. 7 ustawy o LNG w Świnoujściu);
   b. zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wynosi 90 dni od dnia złożenia wniosku (art. 11h ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2031, dalej: ustawa o drogach);
   c. zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego wynosi 95 dni od dnia złożenia wniosku (art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2015 r. poz. 2143, dalej: ustawa o lotnisku użytku publicznego);
   d. pozwoleniu na realizację inwestycji wynosi 90 dni od dnia złożenia wniosku (art. 12 ust. 1 ustawy przeciwpowodziowej);
   e. pozwoleniu na budowę strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej wynosi miesiąc od dnia złożenia wniosku (art. 6 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 4 ustawy o sieciach przesyłowych).

Możliwe negatywne skutki określenia terminu na wydanie wyżej wymienionych decyzji mogą być złagodzone tym, że w każdej z wymienionych wyżej ustaw uczyniono zastrzeżenie, że do wskazanego terminu nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, przez co należy rozumieć również czynności określone w UOOŚ, mające na celu zapewnienie

społeczeństwu udział w podejmowaniu decyzji.[33]

Art. 6 ust. 9

Transpozycja tego przepisu Konwencji budzi pewne zastrzeżenia. Art. 38 UOOŚ zobowiązuje co prawda organ właściwy do wydania decyzji do podania do publicznej wiadomości informacji o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią, jednak nie stwierdza, że ma to nastąpić niezwłocznie.

Nadmienić warto w tym miejscu, że jeżeli z treścią decyzji chce się zapoznać podmiot, który nie jest stroną postępowania administracyjnego, to będzie on zmuszony wystąpić do właściwego organu z wnioskiem o udostępnienie decyzji w trybie dostępu do informacji o środowisku, na warunkach określonych w UOOŚ (tj. po złożeniu wniosku i z uwzględnieniem stosownego terminu określonego na jej udostępnienie).

Art. 6 ust. 10

Zgodnie z art. 6 ust. 10 Konwencji z Aarhus: „Każda ze Stron zapewni, że kiedy władza publiczna zmienia lub uaktualnia warunki prowadzenia przedsięwzięć, o których mowa w ustępie 1, postanowienia ustępów od 2 do 9 niniejszego artykułu będą stosowane *mutatis mutandis* i gdzie będzie to miało zastosowanie". W przepisie tym nie chodzi tylko o zmianę warunków zezwolenia na przedsięwzięcie, ale także o ponowne rozważenie zezwolenia dla takiej samej (kontynuowanej) działalności[34].

Tymczasem w prawie polskim nie jest jasne czy przed wydaniem zezwolenia na kontynuowanie danej działalności (wydaniem kolejnego pozwolenia na daną działalność) wymagane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (mowa oczywiście o działaniach należących do którejś z kategorii przedsięwzięć wymagających decyzji środowiskowej). Art. 72 ust. 2a UOOŚ stanowi wręcz wyraźnie, że nie wymaga się decyzji środowiskowej przed wydaniem zezwolenia na działalność związaną z gospodarka odpadami, jeżeli „jest to drugie lub kolejne zezwolenie dla zrealizowanego przedsięwzięcia nieulegającego zmianie". Jednocześnie należy podkreślić, że w Polsce miejscem w procedurze, gdzie przewidziana jest procedura udziału społeczeństwa jest postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej, w związku z wyłączeniem jej wydawania w odniesieniu do przedłużania pozwolenia powodowałoby także niemożność wypełnienia art. 6 ust. 10 Konwencji.

Co prawda, Konwencja formułuje obowiązek z art. 6 ust. 10 w sposób miękki (tam „gdzie będzie to miało zastosowanie"), dopuszczając tym samym, że w niektórych przypadkach przeprowadzenie udziału społeczeństwa przy ponownym wydawaniu zezwolenia może nie być konieczne, niemniej jednak nie pozwala na całkowite wyeliminowanie możliwości przeprowadzania takiego udziału.

[33] Podobne rozwiązanie zawarte jest w Ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz.U. z 2015 r., poz.806 z późn. zm.), z tym że w ustawie tej wyraźnie jest stwierdzone, że terminy na wydanie określonych w niej decyzji przedłuża się o okres konsultacji wymaganych na podstawie przepisów UOOŚ.

[34] W wersji angielskiej ten przepis Konwencji brzmi: „ (...) when a public authority reconsiders or updates the operating conditions (...)".

Trudności we wdrażaniu art. 6

Zapewnienie udziału w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa

Jak wspomniano wcześniej, w 2014 roku Fundacja Greenmind przeprowadziła[35] badanie istotne dla niniejszego raportu, którym objęto reprezentatywną próbę gmin i wszystkie regionalne dyrekcje ochrony środowiska (Chylarecki, Wiśniewska, Engel 2014). W tym miejscu raportu przytoczyć należy wnioski z badania, jakie sformułowano w zakresie zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięć, dotyczące reakcji organów na zgłoszenia chęci udziału w postępowaniu zgodnie z UOOŚ.[36]

Udział POE w postępowaniach dotyczących DŚU był utrudniony z uwagi na powszechną praktykę organów, wymagających dostarczenia przez zgłaszającą się organizację kopii statutu i informacji o sposobie reprezentacji. Pomimo, iż tego typu dane są możliwe do weryfikacji w powszechnie dostępnych elektronicznych bazach danych (elektroniczny KRS na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości), 24% gmin oraz 56% RDOŚ żądało od organizacji dostarczenia tych lub podobnych dokumentów drogą listową. Podobnymi doświadczeniami podzieliły się POE podczas wywiadów realizowanych na potrzeby niniejszego raportu (Engel 2016a).

Badanie zidentyfikowało stosowanie ogólnych przepisów prawa administracyjnego do postępowania wymagającego udziału społeczeństwa tj. żądanie wykazania interesu społecznego w udziale w postępowaniu, co miałoby miejsce, gdyby chodziło o postępowanie inne niż postępowanie wymagające udziału społeczeństwa, w którym zastosowanie znalazłby przepis art. 31 KPA. Niektórym organom administracji wciąż sprawia trudność relacja pomiędzy art. 44 ust. 1 UOOŚ, a art. 31 § 1 KPA, gdy tymczasem jest oczywiste, że art. 44 ust. 1 UOOŚ stanowi przepis szczególny wobec art. 31 § 1 KPA i wyłącza jego stosowanie w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa (potwierdza to krajowe orzecznictwo w tym zakresie).

W badaniu odnotowano przypadki odmowy dopuszczenia organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa z powodu zbyt dużej liczby uczestników postępowania. A przecież, zasady wstąpienia przez organizacje ekologiczne do postępowania wymagającego udziału społeczeństwa określone są w art. 44 ust. 1 UOOŚ, z którego wynika, że badaniu podlegają tylko dwie okoliczności: (i) czy organizacja społeczna jest organizacją ekologiczną oraz (ii) czy cele statutowe uzasadniają udział tej organizacji w danym postępowaniu. Jedynie wykluczenie zaistnienia którejś z tych okoliczności (albo ich obydwu) pozwala organowi odmówić udziału organizacji w postępowaniu – taką okolicznością nie jest liczba organizacji ekologicznych już uczestniczących w postępowaniu.

Wciąż zdarzają się przypadki, w których organy administracji odmawiają fundacjom udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa z tego powodu, że – zdaniem tych organów – fundacje nie są organizacjami społecznymi, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 10 UOOŚ. Wśród 96 postępowań analizowanych w przywoływanym badaniu Fundacji Greenmind również jeden taki przypadek miał miejsce, choć trzeba stwierdzić, że jest to działanie całkowicie nieprawidłowe, oparte na

[35] W ramach projektu „Konwencja z Aarhus w praktyce – obywatelski monitoring administracji publicznej i dialog na rzecz zmian".

[36] Zgłoszenia chęci uczestnictwa w postępowaniach na prawach strony (96 szt.) w oparciu o art. 44 UOOŚ skierowano zarówno do gmin (80), jak i wszystkich RDOŚ (16).

zupełnie błędnych podstawach (istnieje jasne orzecznictwo krajowe w tym zakresie).

Innym czynnikiem utrudniającym skuteczny udział organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących DŚU była opieszałość organów w udzielaniu ewentualnych postanowień odmownych. W połączeniu z instytucją milczącej zgody organu na udział organizacji w postępowaniu pozwalało to na wydawanie decyzji środowiskowych w warunkach, w których status organizacji w przedmiotowym postępowaniu pozostawał niejasny. W chwili obecnej przepisy dotyczące udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa nie określają, w jaki sposób następuje dopuszczenie tych organizacji do takich postępowań. Przepisy te, a konkretnie art. 44 ust. 4 UOOŚ, stanowią jedynie, że odmowa dopuszczenia organizacji ekologicznych do takich postępowań następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Opisana okoliczność rodzi oczywiste problemy praktyczne, polegające po pierwsze na tym, że organy administracji przyjmują różne formy dopuszczenia organizacji ekologicznych do postępowania, oraz po drugie na tym, że organy administracji często w ogóle nie informują organizacji ekologicznej o tym, że została ona dopuszczona do postępowania, przez co przez pewien okres organizacja ta jest nieświadoma tego, że uczestniczy w postępowaniu na prawach strony.

Na potrzeby niniejszego raportu, w toku wywiadów z POE zebrano doświadczenia organizacji dotyczące sposobu powiadamiania o prowadzonych postępowaniach, ram czasowych na składanie uwag i wpływu złożonych uwag na kształt decyzji. Pytano o konsultacje nieformalne (przed oficjalnym podstępowaniem) inicjowane przez inwestorów, doświadczenia POE w zakresie rzetelności ocen wariantowych (Engel 2016a)[37].

Powiadamianie

Głównym źródłem informacji o postępowaniach są dla POE obwieszczenia zamieszczane w BIP. W nielicznych przypadkach, szczególnie gdy organizacje korzystały z art. 31 § 4 KPA (uprzedzające zgłoszenie zainteresowania sprawą), organy kierowały do POE pisemne zawiadomienie o wszczęciu postępowania, możliwości zapoznania się z aktami i wniesienia uwag.

W opinii POE, na poziomie lokalnym (gminy) system powiadamiania za pośrednictwem BIP często nie działa prawidłowo. Obwieszczenia są umieszczane z opóźnieniem w stosunku do tradycyjnego zawiadamiania poprzez wywieszenie informacji na tablicach ogłoszeń, ale termin na zgłaszania uwag nie zostaje „przesunięty" i w efekcie czas na zapoznanie się z dokumentacją sprawy, opracowanie uwag i wypowiedzenie się w procesie konsultacji jest krótszy niż ustawowe 21 dni[38]. Wprawdzie zgodnie z orzecznictwem okres 21 dni liczy się odrębnie dla każdego ogłoszenia, ale obywatele nie są tego świadomi, a urzędnicy nie przyjmują uwag zgłoszonych po dacie określonej w obwieszczeniu. Takie sytuacje dotyczą zwłaszcza inwestycji mogących budzić zastrzeżenia lub kontrowersje (np. farmy wiatrowe, infrastruktura narciarska). W okresie objętym badaniem, w skrajnych przypadkach obwieszczenia powiadamiające o prowadzonych postępowaniach były publikowane w BIP już po terminie na wniesienie odwołania.

[37] Sześć POE korzystało z uprawnień, jakie organizacjom pozarządowym daje art. UOOŚ i 39 razy w okresie objętych badaniem (styczeń 2014 – marzec 2015) zgłaszały się do postępowań wymagających udziału społeczeństwa.

[38] Patrz dalej w: ramy czasowe.

Zgłaszane uwagi a rozstrzygnięcie organu

Według POE, zgłaszane uwagi i wnioski bardzo rzadko znajdowały odzwierciedlenie w wydawanych rozstrzygnięciach. Co najwyżej organy odnosiły się do nich w uzasadnieniach decyzji, ale też nie zawsze. Te krytyczne obserwacje odnoszą się również do organów wyspecjalizowanych, jakimi są RDOŚ i Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Odnotowano przypadki, gdy w wydawanych decyzjach RDOŚ nie uwzględniał nawet specjalistycznych ekspertyz przedkładanych przez POE. Oczywiście, są i przykłady, gdy prowadzące postępowanie RDOŚ podchodziły rzetelnie do zgłaszanych przez POE uwag i opinii, uwzględniając je w wydawanym rozstrzygnięciu. Ogólny obraz jest jednak mało optymistyczny – ignorowanie uwag i wniosków zgłaszanych zarówno w tzw. procesie udziału społeczeństwa, jak i przez POE uczestniczące w postępowaniach na prawach strony[39], jest regułą. Niewielki wpływ konsultacji na kształt wydawanych decyzji potwierdzają również wyniki badań ankietowych.

Konsultacje przed wszczęciem postępowania

W toku wywiadów z POE odnotowano kilka przykładów nieformalnych konsultacji organizowanych przez inwestora, mających na celu znalezienie najlepszego, kompromisowego rozwiązania. Niektóre organizacje uczestniczyły w konsultacjach organizowanych na wczesnym etapie projektowym przez branżę drogową. Celem konsultacji była optymalizacja działań minimalizujących negatywne oddziaływania, kiedy wszystkie rozwiązania były, przynajmniej teoretycznie, jeszcze możliwe, a zmiany na etapie koncepcji nie generowały dodatkowych kosztów. Były więc korzystne dla obu stron. Odnotowano też kilka niechlubnych przypadków, w których celem inwestora było „wysondowanie" stanowiska POE, „uzgodnienie" raportu ooś przed wszczęciem postępowania albo wręcz wprowadzenie w błąd organizacji uczestniczącej w postępowaniu[40].

Udział społeczeństwa a warianty przedsięwzięcia

Niemal we wszystkich postępowaniach wnioskodawca, przy wsparciu organu, dążył do realizacji konkretnego wariantu, a ewentualne przedstawione alternatywy były tylko „tłem" dla spełnienia wymogu UOOŚ. Wariantowanie ograniczało się do szczegółów technologicznych lub lokalizacyjnych i nie podejmowano nawet próby zidentyfikowania innych metod osiągnięcia założonego celu. W inwestycjach drogowych priorytetem była zawsze minimalizacja konfliktów z zabudową mieszkaniową, często kosztem miejsc o dużych walorach przyrodniczych. Sytuacja, kiedy organ prowadzący postępowanie włączał się aktywnie do poszukiwania najkorzystniejszego środowiskowo rozwiązania, we współpracy z POE i inwestorem, zdarzała się bardzo rzadko, ale te pozytywne przykłady pokazują, że nie jest to niemożliwe.

Ramy czasowe konsultacji

Przeprowadzona analiza treści obwieszczeń i danych charakteryzujących dokumentację będącą przedmiotem konsultacji w gminach (w procedurze oceny oddziaływania na środowisko przed wydaniem DŚU) wskazuje, że przy 21 dniach przeznaczonych ustawowo na składanie uwag i wniosków, rozliczne problemy ograniczają możliwości uczestnictwa w postępowaniach dotyczących decyzji istotnych dla środowiska. Proste podzielenie liczby stron dokumentów przez liczbę dni przeznaczonych na składanie uwag i wniosków wykazuje, że uczestnik ma codziennie do przeczytania średnio kilkanaście stron specjalistycznego tek-

[39] Patrz dalej.

[40] Projektant prowadził z POE konsultacje co do zakresu cięć drzew, a inwestor wystąpił o zgodę na wycinki z pominięciem ustaleń konsultacji.

stu[41]. Ten wynik nie uwzględnia jednak przypadków skrajnych, odnotowanych w badaniu: najobszerniejszy raport ooś obejmował 10516 stron, a raporty liczące ponad 500 stron stanowiły 10% badanej próby. Jednak gros czasu ustawowo przeznaczonego na konsultacje ograniczają inne czynniki (Chylarecki 2015b).

Jednym z nich jest opóźnianie publikacji obwieszczeń dotyczących postępowań w Biuletynach Informacji Publicznej (BIP). W 20% przypadków są one umieszczane na BIP po więcej niż 1 dniu od daty obwieszczenia.

Przewlekłe udostępnianie raportów ooś stanowi również czynnik znacząco upośledzający możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących wydania DŚU w sytuacjach, gdy obywatele chcący zapoznać się z dokumentacją nie mogą udać się do urzędu i korzystają z prawa dostępu do informacji o środowisku na podstawie przepisów Działu II UOOŚ. Przeważająca większość udostępnień raportu w formie elektronicznej jest dokonywana z rażącym naruszeniem 1-dniowego terminu odpowiedzi przewidzianego w UOOŚ. Średni czas oczekiwania na odpowiedź organu gminy wynosi ok. 14 dni. Tylko ok. 15–20% organów jest w stanie udostępnić raport ooś w terminie 3 dni od daty wpłynięcia wniosku, podczas gdy około połowa gmin udostępnia raport w czasie przekraczającym 10 dni.

Pełne wykorzystanie czasu przewidzianego przepisami prawa zakłóca również bałagan w udostępnianej w formie elektronicznej dokumentacji, którą dysponują gminy. Raporty ooś objęte badaniem z reguły nie stanowiły spójnej całości i w 77% przypadków składały się z więcej niż jednego pliku. W połowie analizowanych raportów dokumentacja obejmowała od 2 do 22 plików (średnio – ponad 15 plików), a ich nazwy z reguły nie informowały, czego dotyczą.

Dodatkowo, udostępniana dokumentacja często nie jest pełna, co zmusza uczestników konsultacji do dodatkowych działań. Tylko w połowie przypadków (52%) raport ooś udostępniony w wersji elektronicznej zawierał wszystkie pliki, zgodnie ze spisem treści. W 36% przypadków udostępniony zestaw plików był niekompletny, a w pozostałych 12% raportów nie można było kompletności dokumentów ustalić, z uwagi na brak spisu treści (spisu załączników) w przekazanym przez urząd gminy raporcie.

Uczestnicy konsultacji, na poziomie lokalnym, w wielu przypadkach w czasie na nie przeznaczonym muszą również ustalić adres, pod który przesłać mają opracowane uwagi i wnioski. Adres pocztowy, pod który można je kierować wskazywany jest tylko w 24%, a elektroniczny w 29% obwieszczeń organów gmin.

Dla uczestników konsultacji prowadzonych przez RDOŚ przed wydaniem DŚU niebagatelne znaczenie ma objętość dokumentacji zgromadzonej w sprawie, w tym przede wszystkim raportów ooś[42]. Dla dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych, nawet przy założeniu że uczestnik procesu wie o nich od pierwszego dnia i w pierwszym dniu dysponuje pełną dokumentacją, zapoznanie się z materiałem i opracowanie uwag i wniosków w przewidzianym UOOŚ terminie jest niewykonalne. Przykładowo, raport ooś dla budowy lotniska, konsultowany w terminie 21-dniowym, miał ponad 2500 stron a jego wersja elektroniczna składała się z 682 plików (z których 42 były w formacie niedostępnym dla przeciętnego użytkownika). Należy przy tym zauważyć, iż RDOŚ zdarza się również, podobnie jak gminom, publikowanie obwieszczeń z opóźnieniem (nawet kilkudniowym), ze wskazaniem daty upłynięcia terminu składania uwag wcześniejszej niż 21 dni od daty publikacji[43]. W obwieszczeniach

[41] Analiza reprezentatywnych postępowań prowadzonych przez RDOŚ daje odmienne, bardziej dramatyczne wyniki; patrz dalej.

[42] Należy tu przypomnieć, iż RDOŚ udostępniają raporty drogą elektroniczną po średnim czasie oczekiwania przekraczającym tydzień (Chylarecki, Wiśniewska, Engel 2014).

[43] 21 dni od daty na obwieszczeniu.

RDOŚ zawiadamiających o konsultacjach często nie ma adresu poczty elektronicznej, pod który można przesyłać uwagi i wnioski.

Przeznaczenie 21 czy nawet – jak ma być od 1 stycznia 2017 roku – 30 dni na konsultacje społeczne w postępowaniach w sprawie decyzji co do przedsięwzięć istotnych dla środowiska, nie gwarantuje, że osoba lub organizacja pozarządowa będzie miała „zapewnione rozsądne ramy czasowe" na złożenie uwag i wniosków. Liczne bariery stwarzane przez prowadzące postępowania organy sprawiają, że efektywny czas konsultacji jest istotnie krótszy.

Oceny dostępnych ram czasowych na składanie uwag i wniosków, przedstawiane w wywiadach przez POE i przez ankietowanych internetowo, były skrajnie różne. Dla części badanych termin 21 dniowy był wystarczający, dla innych – zdecydowanie za krótki (Engel 2016a, Engel 2016b). Tak odmienne oceny zależą oczywiście od poziomu, na którym jest prowadzone postępowanie i od charakteru przedsięwzięcia – jego skali, zasięgu oddziaływania oraz od możliwości kadrowych i kompetencyjnych organizacji. POE zwracały również uwagę na przypadki, gdy uczestniczyły w postępowaniach na prawach strony, a organy przeznaczały wyjątkowo krótki okres czasu na zapoznanie się z zebranym materiałem dowodowym przed wydaniem decyzji (a po zakończeniu konsultacji). W skrajnych przypadkach były to tylko 3 dni.

Zapewnienie udziału w postępowaniach niewymagających udziału społeczeństwa, a dotyczących przedsięwzięć mających istotne znaczenie dla środowiska

W okresie 15 miesięcy objętych badaniem[44] 7 POE złożyło w sumie 65 wniosków do różnych organów o dopuszczenie do udziału w postępowaniach na prawach strony w trybie art. 31 KPA. W 22 przypadkach (ponad 1/3) POE nie zostały dopuszczone do postępowań przez organ I instancji. Wskaźnik skutecznych odwołań jest jeszcze niższy: tylko 3 z 19 (16%) odwołań do organu wyższej instancji były skuteczne (Engel 2015a). Zdaniem POE odmowy dotyczyły najczęściej postępowań, w których przedsięwzięcia były wspierane przez organy prowadzące postępowania (wójt, burmistrz). Za taką interpretacją przemawiają niektóre uzasadnienia postanowień odmownych:

- brak związku celów statutowych organizacji z przedmiotem postępowania, jeżeli kwestie środowiskowe nie były jego głównym przedmiotem (choć przedsięwzięcie niewątpliwie miało skutki środowiskowe[45]);
- nieudowodnienie interesu społecznego – tj. nieudowodnienie możliwości wzięcia konstruktywnego udziału w postępowaniu (przyczynienie się do lepszego wypełniania celów postępowania);
- nieudowodnienie, że organizacja może coś wnieść do postępowania (od POE żądano zajęcia stanowiska w sprawie, przed postanowieniem, czy organizacja zostanie w ogóle dopuszczona do postępowania, albo wykazania się odpowiednią wiedzą).

W niniejszym raporcie należy odnotować niepokojącą praktykę: odmawianie dopuszczenia POE do postępowania, wykorzystujące pretekst, że wśród sposobów realizacji celów statutowych organizacji nie wymieniono uczestniczenia w postępowaniach administracyjnych i sądowo-administracyjnych.

[44] Styczeń 2014 – marzec 2015.

[45] Np. postępowania w sprawie koncesji na wydobycie łupków, wiercenie otworu poszukiwawczo-rozpoznawczego złóż gazu ziemnego.

Artykuł 7. Udział społeczeństwa w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska

Deficyty w transpozycji art. 7

W ustawodawstwie polskim przepisy umożliwiające społeczeństwu udział w opracowaniu dokumentów, jak plany, programy i polityki zostały zawarte w rozdziale 3 UOOŚ. W myśl art. 30 UOOŚ, organy administracji właściwe do opracowania projektów dokumentów, w przypadku których przepisy UOOŚ lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, zapewniają możliwość udziału społeczeństwa odpowiednio przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą.

Przez dokumenty, o których tu mowa, należy rozumieć m. in. to, co w Konwencji zostało nazwane planem, programem lub wytycznymi polityki mającymi znaczenie dla środowiska. Są to dokumenty o różnym charakterze, których wspólną cechą jest to, że mają one charakter generalny i abstrakcyjny (w przeciwieństwie do decyzji, które są środkami o charakterze indywidualnym i konkretnym), i które kształtują parametry przyszłej indywidualnej decyzji odnoszącej się do konkretnego przedsięwzięcia lub inaczej wpływają znacząco na środowisko. Chodzi tu między innymi o te dokumenty, których projekty zgodnie z art. 46 UOOŚ wymagają przeprowadzenia tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Dla dokumentów wymagających udziału społeczeństwa zastosowanie znajdą zasady ujęte w Rozdziale 3 Dziale I i III UOOŚ, określające sposób zapewnienia udziału społeczeństwa w tym postępowaniu.

Wypada tu przywołać uwagi K. Gruszeckiego w jego komentarzu do art. 39 UOOŚ[46]. Porównując art. 39 ust. 1 UOOŚ do art. 33 ust. 1 UOOŚ stwierdził on, że „Po pierwsze, w rozwiązaniu tym jest mowa tylko o dokumentach, a nie o ich zmianie w trakcie opracowywania, z czego można wyprowadzić wniosek, że ewentualna zmiana takiego dokumentu nie musi mieć miejsca przy udziale społeczeństwa." Zdaniem komentatora takie stwierdzenie byłoby zbyt daleko idące, bowiem faktyczną konsekwencją jego przyjęcia byłoby uznanie, że udział społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów byłby iluzoryczny. Można przychylić się do powyższego poglądu komentatora, jednak trzeba wskazać, że wobec braku wyraźnego wskazania w ustawie, iż udziału społeczeństwa wymagają także zmiany przyjętych wcześniej dokumentów, właściwe organy mogą uważać, że nie mają obowiązku, czy wręcz podstawy prawnej do poddawania zmian dokumentów procedurze udziału społeczeństwa.

Ponadto, zdaniem komentatora, „(...) w art. 39 ust. 1 pkt 4 ustawy [UOOŚ] określono – w przeciwieństwie do przepisów dotyczących decyzji – że termin do wnoszenia uwag i wniosków wynosi co najmniej 21 dni. Oznacza to, że organ administracji ma w tym zakresie pewną swobodę i przy ustalaniu terminu wnoszenia uwag i wniosków musi pamiętać jedynie o tym, że nie może on być

[46] Gruszecki, Krzysztof. Art. 39. w: Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz, wyd. II. System Informacji Prawnej LEX, 2013.

krótszy niż wynikający z art. 39 ust. 1 pkt 4 ustawy [UOOŚ], a w przypadku dokumentów skomplikowanych, wymagających pogłębionej analizy, powinien zostać wydłużony."

Zgodnie z art. 54 ust. 3 UOOŚ szczególne zasady obowiązują w zakresie zapewnienia społeczeństwu możliwości wnoszenia uwag i wniosków do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Zastosowanie w tym przypadku znajdą odpowiednie przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), tj. przede wszystkim przepisy zawarte w rozdziale 2, które przewidują m. in., że wójt, burmistrz albo prezydent miasta:

1) ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia;
2) ogłasza w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu studium lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wykłada ten projekt do publicznego wglądu oraz publikuje na stronach internetowych urzędu gminy na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium lub planu rozwiązaniami;
3) w przypadki studium – wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 2, termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium;
4) w przypadku planu – wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wykłada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami;
5) wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 4, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu.

Wydaje się, że termin 21 dni i 14 dni określony w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest zbyt krótki, by można go było uznać za określający „rozsądne ramy czasowe" do wniesienia uwag odpowiednio do studium oraz planu. Jest to uwaga tym bardziej zasadna, gdy się zważy, że:

1) już w chwili obecnej UOOŚ przewiduje 21-dniowy termin na złożenie uwag i wniosków do dokumentów wymagających udziału społeczeństwa, toteż termin 14 dniowy dla złożenia uwag do planu zagospodarowania przestrzennego wydaje się zbyt krótki;
2) nowelizacja UOOŚ przewiduje wydłużenie terminu na złożenie uwag i wniosków do decyzji wymagających udziału społeczeństwa z 21 dni do 30 dni; nie jest zatem zrozumiałe, dlaczego „rozsądne ramy czasowe" w przypadku decyzji należy rozumieć jako 30 dni, a w przypadku niekiedy znacznie bardziej skomplikowanych studiów i planów zagospodarowania prze-

strzennego należy się zadowolić terminem 21 dni, a nawet 14 dni.

Trudności we wdrażaniu art. 7

Powiadamianie

Tylko w 7 z 35 przypadków organizacje pytane na potrzeby niniejszego raportu o doświadczenia z funkcjonowania Konwencji, które brały udział w konsultacji dokumentów planistycznych wraz z prognozami oceny oddziaływania na środowisko[47], były zawiadamiane o prowadzonych konsultacjach i zachęcane do składania uwag oraz zapraszane na spotkania konsultacyjne. W 80% przypadków POE dowiedziały się o konsultacjach „pocztą pantoflową" lub śledząc ogłoszenia i obwieszczenia stron www i BIP organów (Engel 2016a). Podobnymi doświadczeniami podzielili się ankietowani internetowo[48] (Engel 2016b).

Zgłaszane uwagi a ostateczny kształt dokumentu

Niepokoić muszą dane mówiące o efektywności prowadzonych konsultacji. W 40% przypadków organy nawet nie sporządziły zestawienia zgłoszonych przez społeczeństwo uwag. Wpływ zgłaszanych przez POE uwag na ostateczny kształt dokumentów był zazwyczaj niewielki. Prawie wszystkie próby wpływania na kształt miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zakończyły się fiaskiem. POE zwracały uwagę na fikcję konsultacji w przypadku zmian lokalnych dokumentów planistycznych dokonywanych w związku z konkretnymi planowanymi przedsięwzięciami. Na podstawie wywiadów z POE należy stwierdzić, również w odniesieniu do dokumentów regionalnych i krajowych, że konsultacje najczęściej mają charakter pozorowany (Engel 2016a). Ankietowani internetowo, podobnie, ocenili wpływ zgłaszanych uwag na ostateczny kształt dokumentów był niewielki albo żaden (Engel 2016b).

Ramy czasowe konsultacji

W opinii badanych w wywiadach POE, w 40% przypadków organy nie zapewniały odpowiednich ram czasowych na zgłoszenie uwag. Pozytywne opinie dotyczące czasu przeznaczonego na konsultacje dotyczą tych przypadków, gdzie POE przygotowywały się do procesu konsultacji z wyprzedzeniem albo tych organizacji, które mają odpowiednie zasoby kadrowe (np. biorą udział w konsultacjach w ramach realizowanych projektów strażniczych).

[47] Sześć z badanych w wywiadach organizacji brało udział w konsultacji dokumentów planistycznych wraz z prognozami oceny oddziaływania na środowisko. Ogółem badane organizacje przesłały uwagi i wnioski do 35 dokumentów (liczba ta mówi o ogólnej liczbie zgłoszonych przez POE dokumentów z uwagami, ponieważ niektóre dokumenty były oceniane przez kilka organizacji). Prawie połowa konsultowanych dokumentów to były miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Pozostałe – to w większości programy, polityki i strategie na poziomie krajowym.

[48] Konsultacje, w których uczestniczyli ankietowani internetowo obywatele (13) i reprezentanci POE (3) dotyczyły dokumentów różnych poziomów: krajowego (Program Wodno-środowiskowy Kraju, Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko", Program Polskiej Energetyki Jądrowej, Krajowy Plan Gospodarki Odpadami), regionalnego (tzw. Masterplany dotyczące dorzeczy, plany zarządzania ryzykiem powodziowym, aktualizacje planów gospodarowania wodami i plany utrzymania wód regionów wodnych, plany i zmiany planów zagospodarowania przestrzennego województw) i lokalnego (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy, plan zagospodarowanie zieleni miejskiej).

Artykuł 8. Udział społeczeństwa w przygotowywaniu przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych

Deficyty w transpozycji art. 8

Wzajemna relacja istotnych dla transpozycji art. 8 Konwencji przepisów zawartych w UOOŚ, Ustawie o działalności lobbingowej[49], Regulaminie Pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 979, dalej: Regulamin), Regulaminie Sejmu[50] oraz Regulaminie Senatu[51] nie jest do końca jasna. Nie można bowiem jednoznacznie stwierdzić, czy lub kiedy akty normatywne, które podlegają procedurze przewidzianej w Ustawie o działalności lobbingowej (uzupełnionej przepisami Regulaminu), Regulaminu Sejmu lub Regulaminu Senatu, podlegają również przepisom UOOŚ w zakresie warunków oraz trybu przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Z praktycznego punktu widzenia oznacza to, że nie jest jasne, czy i kiedy projekt aktu normatywnego sporządzonego na szczeblu centralnym (przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów lub inny podmiot) wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, oraz czy udział społeczny powinien zostać przeprowadzony w każdym przypadku z uwzględnieniem zasad określonych w Ustawie o działalności lobbingowej, Regulaminu, Regulaminu Sejmu, Regulaminu Senatu, czy też na zasadach określonych w UOOŚ wówczas, gdy akt normatywny wyznacza ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, albo gdy może on spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie jest on bezpośrednio związany z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, albo w inny znaczący sposób wpływa na środowisko.

Na problemy z tym związane wskazała m. in. Fundacja Greenmind w trakcie konsultacji społecznych dotyczących nowelizacji UOOŚ. Odnosząc się do uwagi Fundacji Greenmind w tym zakresie, Minister Środowiska uznał ją za niezasadną, stwierdzając, że „w przypadku dokumentów mogących mieć znaczący wpływ na środowisko w myśl obecnych zapisów ustawy ooś [UOOŚ] powinna być prowadzona strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, w ramach której prowadzone są minimum 21 dniowe konsultacje społeczne. W uzasadnionych przypadkach procedura ta dotyczy także aktów normatywnych." Minister Środowiska nie wyjaśnił, jakie są „uzasadnione przypadki", w których strategiczna ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzana jest także dla aktów normatywnych.

Przepisy ustawy o działalności lobbingowej uzupełnione są w znacznym stopniu przepisami Regulaminu. Zgodnie z § 21 Regulaminu postępowanie z projektami dokumentów rządowych obejmuje m. in. konsultacje publiczne, przy czym zgodnie z § 36 ust. 1 Regulaminu, organ wnioskujący[52], biorąc pod uwagę treść

[49] Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.).

[50] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32 z późn. zm.).

[51] Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M. P. z 2015 r. poz. 805 z późn. zm.).

[52] Zgodnie z § 20 Regulaminu, organem wnioskującym

projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, uwzględniając wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy.

Stosownie zaś do § 40 Regulaminu, organ wnioskujący, kierując projekt dokumentu rządowego do konsultacji publicznych, wskazuje termin do zajęcia stanowiska.

Jeżeli termin do zajęcia stanowiska nie wynika z przepisów odrębnych, organ wnioskujący wyznacza go, biorąc pod uwagę przedmiot, zakres i objętość projektu dokumentu rządowego, zakres podmiotów, na które projekt oddziałuje, oraz pilność sprawy.

Organ wnioskujący ma jednak ograniczoną swobodę wskazania terminu do zajęcia stanowiska w ramach konsultacji społecznych, bowiem:

1) wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 7 dni, a w przypadku projektu aktu normatywnego – krótszego niż 14 dni, od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia (§ 40 ust. 3 Regulaminu);
2) w przypadku projektu założeń projektu ustawy – wyznaczenie terminu krótszego niż 14 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia (§ 107 Regulaminu);
3) w przypadku projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń projektu ustawy albo bez uprzedniego przyjęcia założeń – wyznaczenie terminu krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia (§ 120 ust. 1 oraz § 129 Regulaminu);
4) w przypadku projektu rozporządzenia Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów wyznaczenie terminu krótszego niż 10 dni od udostępnienia projektu do zajęcia stanowiska w ramach konsultacji społecznych wymaga szczegółowego uzasadnienia (§ 133 Regulaminu);
5) w przypadku projektu rozporządzenia ministra, wyznaczenie terminu krótszego niż 10 dni od udostępnienia projektu do zajęcia stanowiska w ramach konsultacji publicznych wymaga szczegółowego uzasadnienia (§ 142 ust. 1 Regulaminu).

Z powyższego wynika, że termin na konsultacje społeczne w przypadku projektu założeń projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia może być – co do zasady – krótszy niż termin 21 dniowy przewidziany w UOOŚ dla zgłaszania uwag i wniosków do projektów dokumentów wymagających udziału społeczeństwa, co można uznać za termin formalnie nieodpowiadający konwencyjnemu wymogowi zapewnienia „ram czasowych umożliwiających [społeczeństwu] rzeczywiste uczestnictwo".

jest:
- członek Rady Ministrów, stosownie do zakresu swojej właściwości,
- Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- inny podmiot, jeżeli:
- został upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów,
- upoważnienie do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego wynika z przepisów odrębnych, w szczególności upoważniony w tym zakresie pełnomocnik Rządu.

Trudności we wdrażaniu art. 8

Doświadczenia POE

Źródło informacji o procesie legislacyjnym

Głównym źródłem informacji o konsultowanych projektach aktów prawnych są, według odpowiedzi udzielanych przez POE w wywiadach, strony www organów oraz serwis „Rządowy Proces Legislacyjny" na stronach Rządowego Centrum Legislacji (RCL). Innymi źródłami informacji o projektach aktów prawnych są oficjalne pisma organów odpowiedzialnych za ich przygotowanie skierowane do konkretnych organizacji, a także nieformalne kontakty z pracownikami tych organów oraz fora internetowe i listy dyskusyjne[53] (Engel 2016a).

Zgłaszane uwagi a ostateczny kształt aktu prawnego

Tylko w kilku analizowanych przypadkach POE biorące udział w wywiadach uznały, że zgłoszone przez nie uwagi miały realny wpływ na ostateczną wersję projektu. Zdaniem POE w większości przypadków ta część uwag, która była uwzględniana miała zazwyczaj niewielki wpływ na ostateczny kształt dokumentów – uwzględniano zwykle uwagi drugorzędne. W wielu przypadkach nie opracowano raportu z konsultacji albo do zgłoszonych uwag nie odniesiono się w sposób satysfakcjonujący – tj. merytoryczny (Engel 2016a, Engel 2016b[54]).

Niskie zainteresowanie obywateli i POE konsultacjami aktów prawnych spowodowane jest negatywnymi doświadczeniami wskazującymi na nikły wpływ podejmowanego wysiłku uczestników konsultacji na ostateczny kształt tych dokumentów.

Ramy czasowe konsultacji

W zdecydowanej większości analizowanych przypadków POE reprezentują krytyczne stanowisko dotyczące ram czasowych przeznaczonych na opiniowanie projektów aktów prawnych – chodzi nie tylko o czas przeznaczony na konsultacje, ale i o terminy, w których się odbywają. Przykładami skrajnie niekorzystnych terminów były według POE konsultacje nowelizacji ustawy Prawo łowieckie i UOOŚ na przełomie 2014 i 2015 roku (Engel 2016a).

W wywiadach z POE specjalną uwagę poświęcono ocenie funkcjonowania serwisu prowadzonego przez RCL. Opinie POE są w tej materii raczej negatywne, niektóre – bardzo krytyczne[55]. Jako pozytywy wskazywano jedynie uporządkowanie informacji w procesie legislacyjnym. Przeważa jednak opinia, że rozwiązanie to jest raczej traktowane jak formalność, którą trzeba wypełnić, a niektóre konsultacje nazywane są „rytualnymi" z uwagi na terminy nie dający nawet szansy na zapoznanie się z dokumentami. POE zauważyły, że wbrew wymaganiom Konwencji, projekty aktów prawnych nie są konsultowane „gdy wszystkie warianty są jeszcze możliwe". Wręcz przeciwnie, autorzy przedstawiają swoją koncepcję, dopuszczając jedynie niewielkie poprawki bez możliwości dyskusji założeń strategicznych. To ograniczenie dotyczy również konsultacji projektów założeń ustaw. POE zwróciły też uwagę na efektywne omijanie obowiązku konsultacji poprzez zgłaszanie projektów niektórych ustaw w trybie innym niż rządowy (np. poselskie projekty ustaw). Mając na względzie uwagi POE, w tym doświadczenia Fundacji Greenmind, procesowi konsultacji po-

[53] Wnioski z konsultacji 26 projektów aktów prawnych, w których uczestniczyły POE w okresie styczeń 2014 – marzec 2015 (projekty założeń ustaw – 3, projekty ustaw, najczęściej nowelizacji ustaw – 9, projekty rozporządzeń – 13 oraz projekt zarządzenia RDOŚ – 1).

[54] Wnioski w zakresie trudności we wdrażaniu art. 8 Konwencji, z ankiety internetowej, opracowano na podstawie odpowiedzi podanych przez jedną organizację i 3 osoby indywidualne.

[55] Przykładowo: „Jakość konsultacji uwłacza standardom demokratycznego państwa prawa i jest tylko zadośćuczynieniem wymogom formalnym".

święcono więcej uwagi analizując proces konsultacji dokumentowany i prowadzony przez RCL.

Rządowy proces legislacyjny

Analiza obejmowała 142 dokumenty umieszczone w BIP Rządowego Centrum Legislacji (RCL) w latach 2014–2015: 130 projektów rozporządzeń, 10 projektów ustaw lub zmian ustawy oraz 2 założenia projektów zmian ustawy (Chylarecki, Babiasz 2016)[56].

Spośród 142 aktów prawnych udostępnionych w systemie RCL w odniesieniu do 26 (18%) nie przeprowadzono efektywnie konsultacji społecznych, zapewniających społeczeństwu możliwość wypowiedzenia się w kwestii proponowanych regulacji. W większości tych przypadków dokumenty były jedynie – zgodnie z przyjętą praktyką – opiniowane przez wybrane arbitralnie podmioty (w tym w niektórych przypadkach przez POE), do których wysyłano papierowe wersje regulacji. W jednym przypadku ogłoszenie o konsultacjach społecznych wprowadzono do systemu RCL po terminie zamknięcia przyjmowania uwag. Przekładało się to na rzeczywisty brak konsultacji społecznych, pomimo pozorów tychże oraz pomimo zapewnienia możliwości składania uwag przez wybrane indywidualnie podmioty, standardowo powiadomione listownie o toczącym się procesie legislacyjnym.

Niedopełnienie obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczyło niemal wyłącznie rozporządzeń. Jedyny wyjątek stanowił projekt zmiany Ustawy o lasach, w którym odstępstwo od zasady konsultacji było intencjonalne i przeprowadzone z powołaniem na Regulamin Prac Rady Ministrów.

Pozostałych 116 projektów rozporządzeń, ustaw i założeń ustaw było przedmiotem konsultacji społecznych trwających od 3 do 30 dni. Zazwyczaj konsultacje trwały 7 dni (27%; 38/142) lub 10 dni (28%; 43/142), rzadziej 30 dni (9%; 13/142). W sześciu przypadkach (4%) konsultacje trwały mniej niż 7 dni, co zazwyczaj wynikało z usterek we wdrażaniu dłuższych terminów (np. udostępnienie niepełnego tekstu aktu, połączone z powtórnym udostępnieniem pełnej wersji w kilka dni później, bez wydłużenia oryginalnego terminu konsultacji).

Projekty zmian ustaw i założeń zmian ustaw miały dłuższe czasy konsultacji społecznych niż projekty rozporządzeń. Pomijając przypadki bez efektywnych konsultacji społecznych, 48% rozporządzeń (50/105) miało wyznaczone terminy nie przekraczające 10 dni, podczas gdy ani jeden projekt zmian ustawy lub założeń ustawy nie miał wyznaczonego terminu 10 dni lub krótszego. Przy czym należy zwrócić uwagę, że część analizowanych terminów np. w zakresie nowelizacji UOOŚ i ustawy Prawo łowieckie to terminy wydłużone dzięki szerokiej interwencji POE.

Okres konsultacji dokumentów umieszczanych w BIP RCL w 20% nakładał się na okres wakacji letnich (25/121 przypadków). Dokumenty publikowane w RCL pojawiały się w okresie przedświątecznym, przez co terminy konsultacji nakładały się na szeroko rozumiany okres świąt Bożego Narodzenia z Nowym Rokiem oraz Wielkanocy. Frekwencja takich dokumentów wynosiła 19% i statystycznie rzecz biorąc była nielosowa.

Należy w tym miejscu raportu wspomnieć o przypadkach szczególnych:

1) Specjalnym przypadkiem regulacji były rozporządzenia w sprawie planów zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP) oraz aktualizacje planów gospodarowania wodami (aPGW). Było to w sumie 13 projektów (3

[56] Wielkość próby była zmienna w zależności od analizy, gdyż nie wszystkie informacje były dostępne dla każdego aktu prawnego. W szczególności, liczba stron dokumentacji nie została ustalona dla 13 projektów rozporządzeń dotyczących gospodarki wodnej, gdzie liczba załączników i ich zróżnicowanie formatów były na tyle duże, że precyzyjne obliczenia liczby stron byłyby bardzo czasochłonne, lecz nie zmieniłyby oczywistej oceny efektywności dostępu obywateli do tych aktów prawnych.

PZRP i 10 aPGW) o ogromnej, trudnej do oszacowania sumarycznej objętości. Każde rozporządzenie posiadało dziesiątki załączników, wśród nich pliki w formacie bazy danych MS Access (mdb). Duża część spośród załączników była skompresowana z użyciem programu 7-zip, przy czym niektóre archiwa były niemożliwe do pobrania na komputer użytkownika, pozostając nieczytelne dla osób usiłujących przeglądać je na stronach, na których zostały udostępnione. Formalne powiązanie poszczególnych plików z rozporządzeniem było niejasne, gdyż nie były one numerowane i nie były przywoływane w tekście rozporządzenia, pozostając w istocie rozmaitymi załącznikami do opracowanego i załączonego raportu o charakterze eksperckim. Wszystkie 13 projektów opublikowano niemal jednocześnie (2 i 5 października 2015 r.) z 14-dniowym terminem na składanie uwag[57].

2) W drugiej połowie grudnia 2014 r. w serwisie RCL opublikowano jednocześnie projekty zmian kilku ważnych aktów prawnych. Były to:
   - rozległa nowelizacja UOOŚ (opubl. 15 grudnia 2014 r., termin konsultacji 21 dni; 5 stycznia 2015 r. przedłużony po interwencji POE do 12 stycznia 2015 r.),
   - nowelizacja Ustawy prawo łowieckie (opubl. 17 grudnia 2014 r., termin konsultacji 7 dni.; 24 grudnia 2014 r. przedłużony po interwencji POE do 7 stycznia 2015 r.),
   - rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie wzoru wykazu zakładów przetwarzania zużytego sprzętu (opubl. 19 grudnia 2014 r., termin konsultacji 5 dni),
   - założenia nowelizacji Ustawy o lasach (22 grudnia 2014 r., termin konsultacji 14 dni),
   - rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie dokumentów potwierdzających odrębnie odzysk i odrębnie recykling (23 grudnia 2014 r., termin konsultacji 3 dni).

   Dodatkowo, w okresie konsultacji trzech wyżej wymienionych ustaw, 30 grudnia 2014 r. ogłoszono na RCL projekt objętościowo obszernej (276 stron) i również istotnej dla POE ustawy Prawo wodne (termin 30 dni).
3) W dniu 20 maja 2015 r. opublikowano w serwisie RCL informację o 10-dniowych konsultacjach projektów 6 rozporządzeń dotyczących organizmów modyfikowanych genetycznie (GMO). Spośród tych sześciu dokumentów wymienionych wspólnie w piśmie kierującym je do konsultacji i opiniowania, jeden dokument nie został opublikowany w RCL w ogóle (przed terminem zakończenia konsultacji) a trzy inne zostały opublikowane w wersji uniemożliwiających konsultacje, z uwagi na braki, odpowiednio: 4, 4 i 2 stron projektu rozporządzenia. Wersje poprawione z kompletem stron zostały udostępnione po 7, 7 i 12 dniach, bez przedłużenia terminu konsultacji.

Pomimo sprawnie działającego systemu informacji o projektach nowych aktów prawnych (BIP RCL), frekwencja dokumentów, które nie zostały udostępnione w tym systemie do powszechnych konsultacji społecznych okazała się być zadziwiająco wysoka. Aż 18% dokumentów przygotowywanych przez rząd, które efektywnie nie zostały poddane konsultacjom to odsetek niedopuszczalnie wysoki. Nie zmienia tego fakt, że ogromna większość z tych dokumentów była poddana opiniowaniu przez wybrane podmioty, do których stosowne dokumenty zostały wysłane pocztą. Dobór tych podmiotów jest bowiem zawsze arbitralny (nierzadko dyskryminujący POE) i nie istnieją żadne przesłanki, by posiadając sprawnie działający system informatyczny (BIP RCL), ograniczać się wyłącznie do wybranych interesariuszy, wykluczając ogromną

[57] Wprawdzie projekty PZRP oraz aPGW podlegały wcześniej półrocznym konsultacjom, zgodnie z wymaganiem ustawy Prawo wodne, ale zostały one zmienione po zakończeniu konsultacji, przed umieszczeniem w BIP RCL, a zakres tych zmian nie jest znany.

część społeczeństwa z możliwości uczestnictwa w konsultacjach projektowanych aktów prawnych o zasięgu ogólnokrajowym. Część z wykluczonych z konsultacji rozporządzeń mogła pozostać nieudostępniona oczywiście przez przypadek, gdyż w ich Ocenie Skutków Regulacji pojawiała się fraza, iż dokument „zostanie" udostępniony do powszechnych konsultacji (co nie miało miejsca). W odniesieniu do kilku rozporządzeń o wybitnie ograniczonym zasięgu geograficznym regulacji, takie zaniedbanie nie stanowiło zapewne znaczącego uszczerbku dla wdrażania zapisów art. 8 Konwencji z Aarhus. Jednak w innych przypadkach, obejmujących ważkie zagadnienia, Ministerstwo Środowiska intencjonalnie nie poddawało dokumentów konsultacjom, powołując się na brak czasu i możliwości odstępstw, jakie przewiduje Regulamin Prac Rady Ministrów. Tak było np. w przypadku rezygnacji z konsultacji projektu nowelizacji Ustawy o lasach (projekt z 2 stycznia 2014 r.[58]), która wprowadzała bardzo kontrowersyjny zapis liberalizujący pozyskanie drewna poprzez wyłączenie w ramach Planu Urządzania Lasu etatu cięć przedrębnych z limitów pozyskania wyrażanego miąższościowo. Jedną z konsekwencji przyjęcia takiego rozwiązania w finalnej nowelizacji ustawy jest wprowadzenie w marcu 2016 r. kontrowersyjnego aneksu do PUL Nadleśnictwa Białowieża, skutkującego możliwościami znaczącego zwiększenia pozyskania drewna na obszarze Natura 2000, bez konieczności planowania (a tym samym bez możliwości społecznej kontroli) lokalizacji wyrębów i gatunków pozyskiwanych drzew. Pomijając rozmaite, niekorzystne konsekwencje efektywnego braku konsultacji, jasne jest, że Regulamin Pracy Rady Ministrów nie może w sposób systemowy unieważniać lub ograniczać przepisów art. 8 Konwencji z Aarhus w zakresie umożliwiającym rzeczywiste uczestnictwo w stanowieniu prawa.

Ogromna większość rządowych dokumentów legislacyjnych była udostępniana do konsultacji społecznych na bardzo krótki okres – 80% aktów prawnych, które w ogóle zostały poddane konsultacjom społecznym, operowało terminem składania uwag nie przekraczającym 14 dni. Jest to bardzo krótki czas, nie mający uzasadnienia przy braku sytuacji wyjątkowej w kraju. Innymi słowy, tak krótkie terminy konsultacji wydają się niekompatybilne z wymogiem zapewnienia powszechnego udziału społecznego w przygotowywaniu przez władze publiczne aktów normatywnych i powszechnie obowiązujących przepisów wykonawczych dotyczących ochrony środowiska. Krótki, nierzadko kilkudniowy, okres przeznaczony na powzięcie informacji o udostępnieniu projektu regulacji, przestudiowanie go i złożenie uwag, stanowi bowiem znaczący czynnik ograniczający możliwości udziału społeczeństwa w kształtowaniu najważniejszych aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska w kraju. Warto przy tym pamiętać, że projekty nowelizacji ustaw mają specyficzną formę, w której wskazywane są jedynie fragmenty przewidywane do zmiany (względnie dodania lub usunięcia). Wymaga to od czytelnika samodzielnej pracy, mającej na celu ocenę powiązań nowych zapisów z pozostałymi zapisami kompletnej ustawy. Przeznaczanie kilku dni na analizę zmian w ustawie obejmujących np. 43 strony tekstu nie można interpretować inaczej niż jako efektywne ograniczanie możliwości wpływu społeczeństwa na treść prawa.

Projekty ustaw lub zmian ustaw były poddawane dłuższym konsultacjom niż projekty rozporządzeń, co – przy powszechnie stosowanych krótkich terminach – jest objawem pozytywnym. Niestety, Ministerstwo Środowiska generalnie nie uwzględniało faktu, że obszerniejsze dokumenty wymagają dłuższego czasu na konsultacje społeczne, czego dowodem jest śladowa jedynie (nieistotna) korelacja pomiędzy objętością udostępnianej dokumentacji a czasem konsultacji.

[58] Uwaga: inny niż przywołany wcześniej (konsultowany na przełomie lat 2014 i 2015).

Artykuł 9. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Deficyty w transpozycji art. 9

Art. 9 ust. 2

W odniesieniu do problemu związanego z merytorycznymi lub formalnymi aspektami decyzji innych niż w sprawie udostępnienia informacji o środowisku należy stwierdzić, że art. 9 ust. 2 Konwencji ustanawia prawnie wiążące zobowiązanie wyłącznie w zakresie umożliwienia zaskarżenia decyzji, działań lub zaniechań w sprawach regulowanych postanowieniami art. 6 Konwencji. Na gruncie prawa polskiego przekłada się to na zapewnienie możliwości zaskarżenia decyzji wydanych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, tj. przede wszystkim decyzji określających środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia. Możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego na takie decyzje wynika z przepisów ogólnych zawartych w Ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm., dalej: „PPSA") z uwzględnieniem przepisów szczególnych odnoszących się do organizacji ekologicznych zawartych w art. 44 ust. 3 UOOŚ.[59]

W przypadku decyzji, o których tu mowa, sądy są ograniczone co do rodzaju możliwych rozstrzygnięć w sposób identyczny, jak w przypadku decyzji w przedmiocie udostępnienia informacji o środowisku, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku niektórych postępowań, w ramach których jest (albo może być) wymagany udział społeczeństwa, wachlarz możliwych rozstrzygnięć jest bardziej ograniczony, ponieważ:

1) w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy nie uchyla tej decyzji, lecz stwierdza, że decyzja ta narusza prawo z przyczyn wymienionych w art. 145 lub art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – KPA (art. 27 ust. 2 w zw. z art. 27 ust. 5 ustawy o sieciach przesyłowych);
2) w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na podstawie ustawy o drogach, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie

[59] Warto w tym miejscu nadmienić, że na podstawie art. 44 ust. 1 oraz 2 UOOŚ, organizacja ekologiczna jeszcze przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego może:
1. przystąpić do postępowania wymagającego udziału społeczeństwa, o ile przedmiot postępowania jest zbieżny z jej celami statutowymi oraz jeżeli prowadzi działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania;

albo

2. wnieść odwołanie od decyzji wydanej w pierwszej instancji w takim postępowaniu (również jeśli nie brała udziału w tym postępowaniu), o ile jest to uzasadnione jej celami statutowymi.

Analogiczne rozwiązanie znajduje się w ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. Nr 135, poz. 789 z późn. zm.), zgodnie z którą w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji mogą uczestniczyć na prawach strony organizacje ekologiczne, pod warunkiem że zostały wpisane do właściwego rejestru na co najmniej 1 rok przed wszczęciem tego postępowania.

14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wymienionych w art. 145 lub art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – KPA (art. 31 ust. 2 ustawy o drogach);

3) w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego na podstawie ustawy o lotnisku użytku publicznego, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy lotniska użytku publicznego może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wymienionych w art. 145 lub art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – KPA (art. 13 ust. 2 ustawy o lotnisku użytku publicznego);
4) w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej na podstawie ustawy o inwestycjach jądrowych, sąd administracyjny po upływie 30 dni od dnia rozpoczęcia budowy może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wymienionych w art. 145 lub art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – KPA (art. 39 ust. 2 oraz 4 ustawy o inwestycjach jądrowych);
5) w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę dla strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy nie uchyla tej decyzji, lecz stwierdza, że decyzja ta narusza prawo z przyczyn wymienionych w art. 145 lub art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – KPA (art. 27 ust. 2 oraz 5 ustawy o sieciach przesyłowych);
6) w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę linii kolejowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy linii kolejowej może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub art. 156 KPA (art. 9ac ust. 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. z 2015 r. poz. 1297, dalej: ustawa o transporcie kolejowym);
7) w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia Euro 2012, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub 156 KPA (art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 z późn. zm., dalej: ustawa o EURO 2012);
8) w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia realizacji inwestycji może stwierdzić wyłącznie, że decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 15 ust. 2 ustawy przeciwpowodziowej).

Przy tej okazji można stwierdzić, że ograniczenie możliwości skutecznego wzruszenia decyzji w wyżej wymienionych przypadkach może w praktyce prowadzić do iluzoryczności wcześniej prowadzonego postępowania środowiskowego. Należy mieć na względzie to, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach kończąca postępowanie środowiskowe jest decyzją ostateczną, a co za tym idzie – o ile nie zostanie wstrzymana jej wykonalność przez właściwy organ lub sąd – jest ona decyzją wykonalną, nawet jeśli przeciwko niej zostanie wniesiona skarga. W takiej sytuacji może się zdarzyć, że inwestor, dysponując ostateczną i wykonalną decyzją o środowiskowych

uwarunkowaniach, następnie zainicjuje postępowanie prowadzące do realizacji planowanej inwestycji i uzyska decyzje konieczne do realizacji inwestycji, przez co ewentualne „późniejsze" podważenie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może w praktyce nie mieć znaczenia, z uwagi na ograniczenia w możliwych rozstrzygnięciach sądu administracyjnego. Te same uwagi można odnieść do niektórych innych postępowań, i tak:

1) w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 880 z późn zm., dalej: ustawa o sieciach telekomunikacyjnych), sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy regionalnej sieci szerokopasmowej może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wymienionych w art. 145 lub art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – KPA (art. 58 ust. 7 ustawy o sieciach telekomunikacyjnych);
2) w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o:
   a. ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej na podstawie ustawy o inwestycjach jądrowych;
   b. pozwoleniu na prace przygotowawcze sąd administracyjny po upływie 30 dni od dnia rozpoczęcia budowy może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wymienionych w art. 145 lub art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – KPA (art. 39 ust. 2 oraz 4 ustawy o inwestycjach jądrowych);
3) w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy nie uchyla tej decyzji, lecz stwierdza, że decyzja ta narusza prawo z przyczyn wymienionych w art. 145 lub art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – KPA (art. 27 ust. 2 ustawy o sieciach przesyłowych);
4) w przypadku skargi na decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu, sąd administracyjny po upływie 30 dni od dnia rozpoczęcia budowy może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wymienionych w art. 145 lub art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – KPA (art. 36 ust. 2 ustawy o LNG w Świnoujściu);
5) w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy linii kolejowej może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub art. 156 KPA (art. 9ac ust. 3 w zw. z art. 9ac ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym);
6) w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub 156 KPA (art. 36 ust. 2 w zw. z ust. 3 ustawy o Euro 2012).

Podobne zastrzeżenia co do ryzyka praktycznej „iluzoryczności" zaskarżenia decyzji środowiskowej można mieć w tych wszystkich przypadkach, gdy tej decyzji albo późniejszej decyzji, na podstawie której realizowane jest przedsięwzięcie, nadany zostaje rygor natychmiastowej wykonalności. Poza ogólnymi przesłankami wynikającymi z KPA, niektóre ustawy przewidują obligatoryjny rygor natychmiastowej wykonalności. I tak, zgodnie z:

1) art. 25 ust. 1 ustawy o sieciach przesyłowych, natychmiastowemu wykonaniu podlega decyzja o środowiskowych uwarunko-

waniach realizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej;
2) art. 34 ust. 1 w zw. z art. 37 ustawy o LNG w Świnoujściu, decyzje administracyjne, o których mowa w tej ustawie, podlegają natychmiastowemu wykonaniu, za wyjątkiem decyzji: (i) o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji w zakresie terminalu, (ii) ustalającej wysokość odszkodowania za wywłaszczone prawo rzeczowe do nieruchomości, (iii) ustalającej wysokość odszkodowania za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości;
3) art. 39 ust. 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. z 2015 r. poz. 1401 z późn. zm., dalej: ustawa o skutkach powodzi), rygor natychmiastowej wykonalności nadawany jest decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć, o których mowa w art. 39 ust. 5 ustawy o skutkach powodzi;
4) art. 36 ustawy o inwestycjach jądrowych, natychmiastowemu wykonaniu podlegają decyzje o: (i) wskazaniu lokalizacji inwestycji, (ii) pozwoleniu na budowę obiektu energetyki jądrowej, (iii) pozwoleniu na prace przygotowawcze;
5) art. 25 ust. 1 ustawy przeciwpowodziowej, wojewoda nadaje decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek inwestora uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym;
6) art. 17 ust. 1 ustawy o drogach, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych nadają decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym;
7) art. 54 ust. 10 ustawy o sieciach telekomunikacyjnych, decyzja o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej podlega natychmiastowemu wykonaniu;
8) art. 34 ust. 1 ustawy o Euro, decyzje administracyjne wydawane w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012, określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o Euro, podlegają natychmiastowemu wykonaniu.

W świetle powyższych rozważań można stwierdzić, że o ile przepisy prawa krajowego – w tym i przepisy ustaw szczególnych – formalnie prawidłowo transponują art. 9 ust. 2 Konwencji w zakresie możliwości zaskarżania decyzji, działań lub zaniechań, o których mowa w art. 6 Konwencji, to w praktyce mogą występować przypadki, w których formalnie skuteczne zaskarżenie decyzji okaże się praktycznie nieefektywne.

We wcześniejszej części raportu opisano problem z wypełnieniem wymagań art. 6 ust. 1 w odniesieniu do wydawania pozwoleń wodnoprawnych. Zakres zastosowania art. 6 i art. 9 ust. 2 jest taki sam, co oznacza, że w wypadku wszystkich decyzji, dla których wymagane jest zastosowanie art. 6, wymagane jest także zapewnienie prawa do sądu – osobom mającym w sprawie wystarczający interes oraz organizacjom ekologicznym. Wyłączenie stosowania art. 31 KPA w odniesieniu do pozwoleń wodnoprawnych (art. 127 ust. 8 Prawa wodnego) oznacza, że art. 9 ust. 2 w tym zakresie także jest naruszony.

Z kolei, art. 185 ust. 1 ustawy POŚ ogranicza krąg stron w postępowaniu dotyczącym wydawania pozwoleń emisyjnych, w tym – co istotne – pozwoleń zintegrowanych, jedynie do prowadzącego instalację, której dotyczyć ma pozwolenie, oraz do podmiotów władających powierzchnią ziemi na obszarze ograniczonego użytkowania, jeśli utworzono go w związku z eksploatacją instalacji (utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania jest sytuacją raczej rzadką). Oznacza to, że

sąsiedzi instalacji nie są stronami postępowania w sprawie pozwolenia zintegrowanego, o ile na ich nieruchomościach nie utworzono obszaru ograniczonego użytkowania. Wykluczenie danego podmiotu (tu: sąsiada instalacji) z kręgu stron postępowania oznacza w prawie polskim automatycznie, że nie będzie on miał prawa zaskarżania wydanej decyzji (w tym wypadku – wydanego pozwolenia).

Tymczasem instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego należą do przedsięwzięć wymienionych w Załączniku I do Konwencji z Aarhus, w związku z czym w odniesieniu do pozwoleń na eksploatację takich instalacji powinny mieć zastosowanie przepisy art. 9 ust. 2 Konwencji. Oznacza to, że osoby, które mogą być narażone na oddziaływanie instalacji (sąsiedzi) powinny mieć możliwość zaskarżania wydanej decyzji. W konsekwencji art. 185 POŚ narusza art. 9 ust. 2 Konwencji w odniesieniu do możliwości zaskarżania zezwolenia przez podmioty indywidualne (art. 9 ust. 2 jest w tym zakresie transponowany prawidłowo jedynie w odniesieniu do organizacji ekologicznych, które mogą zaskarżać pozwolenia zintegrowane).

Art. 9 ust. 3

Art. 9 ust. 3 Konwencji przyznaje możliwość zaskarżania działań i zaniechań naruszających przepisy prawa ochrony środowiska.

Braki możliwości zaskarżania planów i programów

W prawie polskim przepis nie jest prawidłowo wdrożony w odniesieniu do możliwości kwestionowania planów i programów, o których mowa w art. 7 Konwencji (z orzecznictwa Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus wynika, że art. 9 ust. 3 obejmuje plany i programy[60].

[60] Zob. orzeczenia w sprawach ACCC/C/2005/11 (Belgia), ACCC/C/2011/58 (Bułgaria).

Możliwości ich zaskarżania przez podmioty indywidualne jest w wielu wypadkach mocno ograniczona. Natomiast, możliwość ich zaskarżania przez organizacje ekologiczne w ogóle nie jest w prawie polskim przewidziana (brak podstawy prawnej do podjęcia takiego postępowania).

Zaskarżanie planów i programów przez podmioty indywidualne (inne niż organizacje ekologiczne)

W przypadku dokumentów, o których mowa w UOOŚ (planów i programów, których dotyczy art. 7 Konwencji) PPSA przewiduje możliwość zaskarżenia: (i) aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, oraz (ii) aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, innych niż akty prawa miejscowego, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje możliwość zaskarżenia aktów prawa miejscowego, bowiem jest ona obwarowana znacznie dalej idącymi ograniczeniami niż zaskarżanie decyzji lub postanowień.

Stosownie do odpowiednich przepisów ustrojowych samorządu terytorialnego, możliwość zaskarżenia takich aktów uzależniona jest zasadniczo od tego, czy naruszają one interes prawny skarżącego (a nie tylko go dotyczą) – „podmiot wnoszący skargę musi wykazać istnienie po jego stronie interesu prawnego, czyli osobistego, konkretnego i aktualnego prawnie chronionego interesu, którym może być realizowany na gruncie określonego przepisu prawa, najczęściej materialnego, bezpośrednio wiążącego zaskarżony akt z indywidualną i prawnie chronioną sytuacją strony. Ponadto w związku z treścią art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2015 r. poz. 1392 z późn. zm., dalej: „u.s.w.") dodatkowym warunkiem zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał sejmiku

województwa jest wykazanie, że w wyniku podjęcia takiej uchwały doszło do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego taką skargę" (Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2014 r., II OSK 355/14, LEX nr 1461244). Wymaganie to oznacza, że skarżący podmiot indywidualny musi wykazać nie tylko, że realizacja planu lub programu dotyczy jego interesu prawnego (jak ma to miejsce w przypadku zaskarżania indywidualnych decyzji administracyjnych), ale też, że ten interes został naruszony.

Zaskarżanie planów i programów przez organizacje ekologiczne

Problem wyłączenia uprawnień organizacji ekologicznych do zaskarżania planu lub programu można zilustrować przykładem programu ochrony powietrza, bowiem nie ulega wątpliwości, że program ten:

1) opracowany jest w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa (art. 91 ust. 9 POŚ);
2) jest aktem prawa miejscowego, tj. aktem normatywnym powszechnie obowiązującym na obszarze działania organu, który go podjął (art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja), i przez to jest aktem normatywnym, o którym mowa w art. 8 Konwencji, a wobec tego powinna być zapewniona odpowiednia procedura jego zaskarżenia, w myśl art. 9 ust. 3 Konwencji.

Tymczasem zasady zaskarżania programu ochrony powietrza, jak każdego aktu prawa miejscowego, regulowane są przez odpowiednie przepisy ustrojowe samorządu terytorialnego – w przypadku programu ochrony powietrza, jako aktu prawa miejscowego przyjmowanego przez sejmik województwa, chodzi o art. 90 ust. 1 „u.s.w.", który jako przesłankę legitymacji skargowej ustanawia naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia przez zaskarżony akt.

Możliwość zaskarżenia programu ochrony powietrza (i każdego innego aktu prawa miejscowego) zależy zatem od interpretacji interesu prawnego i jego naruszenia, a ta w prawie polskim jest ścisła: „Podmiot, skarżąc uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g.[61], musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego konkretną, indywidualną sytuacją prawną. Musi udowodnić, że zaskarżona uchwała poprzez naruszenie prawa jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną (wynikającą z konkretnie wskazanego przepisu prawa materialnego), pozbawia go pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. O powodzeniu takiej skargi przesądza wykazanie przez stronę skarżącą naruszenia przez organ konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na jej sytuację prawną. Przy czym interes ten winien być bezpośredni i realny, aktualny, a nie przyszły, hipotetyczny lub ewentualny. Kryterium interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musi być oceniane w płaszczyźnie materialnoprawnej i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków strony skarżącej a zaskarżonym aktem." (Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 października 2013 r., I OSK 1209/13, LEX nr 1391696)

W odniesieniu zaś do organizacji społecznej (w tym organizacji ekologicznej), można przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 5 listopada 2013 r., w którym stwierdzono, że „Złożenie przez organizację społeczną skargi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, będące realizacją jej celu statutowego, nie jest działaniem motywowanym naruszeniem własnego, indywidualnego, konkretnego interesu prawnego, ale stanowi działanie w obronie interesu publicznego,

[61] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm., dalej: „u.s.g.").

a ten nie może być przesłanką zaskarżenia na podstawie wymienionego przepisu."

Powyższe uwagi pozostają w całości aktualne do przepisów normujących możliwość zaskarżenia aktów prawa miejscowego wydanych na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, co w praktyce oznacza to, że zaskarżenie programu ochrony powietrza przez organizację ekologiczną jest właściwie niemożliwe, bowiem nie ma ona interesu prawnego, który mógłby zostać naruszony przez taki program.

Innym przykładem planu, który jest bardzo istotny z punktu widzenia ochrony środowiska, a którego organizacje ekologiczne nie mają prawa zaskarżyć jest plan urządzania lasu lub aneks do niego (plany i aneksy te, w przeciwieństwie do uproszczonych planów urządzania lasu) dotyczą lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, który reprezentują Lasy Państwowe. Zatwierdzenie tych dokumentów przez ministra środowiska, nadzorującego Lasy Państwowe, jest czynnością o charakterze wewnętrznym, związaną z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim. Taka czynność nie jest decyzją administracyjną ani inną czynnością określoną w art. 3 par. 2 pkt 4 PPSA, nie podlega więc zaskarżeniu (Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2477/12)[62]. Czynność zatwierdzenia planu urządzenia lasu przez ministra środowiska jest działaniem władzy publicznej, co oznacza, że w świetle art. 9 ust. 3 Konwencji prawo krajowe powinno zapewniać dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej ustalenie, czy to działanie narusza postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

Konkludując należy stwierdzić, że brak zapewnienia możliwości zaskarżania planów i programów przez organizacji ekologiczne narusza art. 9 ust. 3 Konwencji. Kwestia ta jest przedmiotem skargi rozpatrywanej obecnie przez Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus (sprawa ACCC/C/2014/119).

Brak możliwości zaskarżania pozwoleń emisyjnych

Jak wskazano wcześniej, art. 185 ust. 1 POŚ ogranicza krąg stron w postępowaniu dotyczącym wydawania pozwoleń emisyjnych, jedynie do prowadzącego instalację, której dotyczyć ma pozwolenie oraz do podmiotów władających powierzchnią ziemi na obszarze ograniczonego użytkowania, jeśli utworzono go w związku z eksploatacją instalacji (w praktyce utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania jest sytuacją raczej rzadką). Oznacza to, że sąsiedzi instalacji nie są stronami postępowania w sprawie pozwolenia emisyjnego, o ile na ich nieruchomościach nie utworzono obszaru ograniczonego użytkowania. Ponadto w postępowaniach w sprawie pozwoleń emisyjnych innych niż zintegrowane nie mogą także brać udziału organizacje ekologiczne (ani na podstawie art. 44 UOOŚ, który nie ma tu zastosowania, ani na podstawie art. 31 KPA, którego stosowanie jest wyłączone przez art. 185 ust. 2 POŚ). W konsekwencji organizacje te nie mogą także zaskarżać wydanych pozwoleń.

Oznacza to, że w odniesieniu do pozwoleń emisyjnych innych niż zintegrowane art. 9 ust. 3 Konwencji nie został prawidłowo transponowany ani w odniesieniu do organizacji ekologicznych, ani do innych członków społeczeństwa.

Zaskarżanie aktów normatywnych

Co do zaskarżania aktów normatywnych wydanych przez organy szczebla centralnego (np. ustaw i rozporządzeń) można powiedzieć, że jest ono utrudnione, bowiem nie ma możliwości, by obywatel lub organizacja społeczna wszczęli bezpośrednio procedurę kontroli tych aktów tak, jak to ma miejsce w przypadku decyzji administracyjnych lub aktów prawa miej-

[62] Na podstawie: Bolesław Matuszewski, Plan urządzania lasu bez skargi do sądu, w: Dziennik Gazeta Prawna (30 marca 2016 r.), http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/930611/plan-urzadzenia-lasu.html

scowego. Na podstawie przepisów Konstytucji, istnieją trzy możliwości wszczęcia procedury kontroli aktu normatywnego innego niż akt prawa miejscowego (który może zostać zaskarżony bezpośrednio na podstawie odpowiednich przepisów ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym lub wojewódzkim):

1) wszczęcie kontroli indywidualnej przez każdego, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, na zasadach określonych w ustawie, poprzez wniesienie skargi do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji;
2) skłonienie sądu w toczącym się postępowaniu do przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem;
3) skłonienie jednego z podmiotów określonych w art. 191 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie kontroli abstrakcyjnej w zakresie określonym w art. 188 pkt 1–4 Konstytucji.

Osoba fizyczna ani osoba prawna nie mają możliwości zaskarżenia aktu normatywnego bezpośrednio (tj. bez przynajmniej uprzedniego wyczerpania toku instancji postępowania sądowego) do Trybunału Konstytucyjnego, w razie zaistnienia wątpliwości co do zgodności danego aktu normatywnego z przepisami Konwencji.

Warto dodać, że jeśli dany przepis Konwencji nie zostanie transponowany, albo zostanie niewłaściwie transponowany do krajowego porządku prawnego, nie jest w praktyce skuteczne bezpośrednie powołanie się przed sądem na postanowienia Konwencji. W orzecznictwie sądów polskich wykształcił się bowiem pogląd, że postanowienia Konwencji nie znajdują bezpośredniego zastosowania w prawie polskim. Pogląd ten został wyrażony m. in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2006 r. (VII SA/Wa 16/06, LEX nr 204936) który stwierdził, że Konwencja „nie jest umową międzynarodową, która może być stosowana bezpośrednio bez konieczności dokonywania zmian w systemie prawnym państwa, które Konwencję tę podpisało i ratyfikowało." Innymi słowy, zdaniem sądów administracyjnych, jednostka nie może powoływać się bezpośrednio na postanowienia Konwencji, lecz musi oprzeć się na przepisach krajowych, które na poziomie krajowym urzeczywistniają jej postanowienia. Potwierdza to m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2014 r., IV SA/Wa 2910/13, w którym sąd ten stwierdził, że „(...) niezasadnym jest powoływanie się przez stronę skarżącą na to, że przepisy dyrektywy 85/337/EWG mogą być w przedmiotowym postępowaniu stosowane bezpośrednio i stanowić podstawę do dopuszczenia Stowarzyszenia E. do udziału w postępowaniu. Przepisy tej dyrektywy zostały bowiem w sposób prawidłowy wprowadzone do prawa polskiego (m.in. poprzez przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko oraz k.p.a.) i dlatego nie mogą być bezpośrednio stosowane. To samo dotyczy konwencji z Aarhus z 25 czerwca 1998 r. (vide np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2006 r. sygn. akt VII SA/Wa 16/06, Lex Omega nr 204936)."

Art. 9 ust. 4

W zakresie postępowania prowadzącego do wydania pozwolenia na budowę ustawodawca przewidział, że zgodnie z art. 35a Prawa budowlanego, w przypadku wniesienia skargi

do sądu administracyjnego na decyzję o pozwoleniu na budowę, wstrzymanie wykonania tej decyzji na wniosek skarżącego sąd może uzależnić od złożenia przez skarżącego kaucji na zabezpieczenie roszczeń inwestora z powodu wstrzymania wykonania decyzji.

Nawet biorąc uwagę to, że rzeczona kaucja zostaje zwrócona w razie uwzględnienia skargi, w praktyce – zważywszy na wysokość roszczeń inwestora, które podlegają zabezpieczeniu w takim postępowaniu – rozwiązanie przewidziane w art. 35a ust. 1 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 290) może uniemożliwić wstrzymanie wykonania pozwolenia na budowę. Oznacza to, że zasadne jest twierdzenie, że w tym zakresie Konwencja nie została prawidłowo transponowana, bowiem rozwiązanie przewidziane w art. 35a ust. 1 Prawa budowlanego w istocie ze względu na koszty z nim związane stanowi poważną przeszkodę w wydaniu odpowiedniego i prawnie skutecznego środka zaradczego, o którym mowa w art. 9 ust. 4 Konwencji, o ile oczywiście sąd w danym postępowaniu zdecyduje się skorzystać z uprawnienia, w które art. 35a ust. 1 go wyposaża. Co więcej, zgodnie z:

1) art. 26 ust. 1 ustawy o inwestycjach w sieci przesyłowe, w postępowaniach ze skarg na decyzje, o których mowa w art. 25 ust. 1 tej ustawy;
2) art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. ustawy przeciwpowodziowej, w postępowaniach ze skarg na decyzje wydane na podstawie tej ustawy;
3) art. 38 ust. 1 ustawy o obiektach energetyki jądrowej, w postępowaniach ze skarg na decyzje wydane na podstawie tej ustawy;
4) art. 35 ust. 1 ustawy o LNG w Świnoujściu, w postępowaniach ze skarg na decyzje administracyjne, o których mowa w tej ustawie;
5) nie znajdzie zastosowania art. 61 § 3 PPSA, zgodnie z którym sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części decyzji, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.

Wobec powyższego powiedzieć można, że w zakresie wskazanym wyżej (tj. w zakresie objętym czterema wyżej wskazanymi ustawami) Konwencja nie została prawidłowa transponowana, bowiem adekwatny środek zaradczy nie został zapewniony w krajowym postępowaniu sądowym.

W sytuacjach, gdy chodzi o zezwolenia na realizację przedsięwzięcia wymagającego decyzji środowiskowej, polskie przepisy nie zapewniają prawidłowo możliwości wstrzymania wykonania kwestionowanego działania.

Co do zasady, wniesienie skargi do sądu administracyjnego pierwszej instancji nie powoduje automatycznego wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej, której skarga dotyczy. Sąd administracyjny może jednakże wstrzymać wykonie tej decyzji na wniosek skarżącego, jeśli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków (art. 61 § 3 PPSA). Skarżący musi wykazać, iż niebezpieczeństwo jest wiarygodne. Teoretycznie przepisy te powinny zapewniać dostęp do efektywnego środka odwoławczego skutkującego zawieszeniem wykonalności.

W praktyce sądy administracyjne odmawiają jednakże wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach uzasadniając to faktem, iż decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań nie zapewnia jeszcze prawa do rozpoczęcia realizacji inwestycji (ponieważ inwestor musi uzyskać jeszcze inne decyzje – postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2010 r., II OZ 658/10; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2010 r., II OSK 2028/10; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we

Wrocławiu z dnia 10 września 2010 r., II SA/Wr 433/10).

Jednocześnie na etapie uzyskiwania niektórych „późniejszych decyzji" (wydanych w dalszych fazach postępowania, np. zezwolenia na budowę) zarówno krąg stron postępowania, jak i możliwość udziału organizacji zajmujących się ochroną środowiska są ograniczone, dlatego też często nie ma nikogo, kto mógłby zaskarżyć późniejszą decyzję (np. o zezwoleniu na budowę) i złożyć wniosek o wstrzymanie jej wykonania.

Trudności we wdrażaniu art. 9

W badaniu aspektu dostępu POE do wymiaru sprawiedliwości na potrzeby niniejszego raportu skoncentrowano się na identyfikacji ewentualnych barier uniemożliwiających lub utrudniających udział organizacjom w postępowaniach przed sądami administracyjnymi. Z uprawnień, jakie daje POE art. 9 Konwencji korzystało 6 biorących udział w wywiadach organizacji. W okresie od stycznia 2014 do marca 2015 wniosły one do sądów administracyjnych 56 skarg (wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny[63]). Skargi dotyczyły przede wszystkim rozstrzygnięć organów II instancji (95% spraw).

Przed omówieniem ograniczeń praktycznych w dochodzeniu do sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska należy odnotować trudności w tym zakresie wynikające z ograniczeń prawnych jakie napotkać mogą POE w związku z obowiązywaniem przepisów szczególnych tzw. „specustaw". W wywiadach z POE przywołano przykład uniemożliwienia przez przepisy ustawy o drogach stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, pomimo wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla tej inwestycji (Engel 2016a).

Warunkiem wszczęcia postępowania przez sąd administracyjny jest wpłata wpisu. Koszty wpisów są pokrywane ze środków własnych POE. Na pytanie o ocenę wysokości wpisów sądowych 2/3 organizacji oceniły je jako bardzo duże lub duże. O ile koszty wpisów w sprawach typowo środowiskowych (100–200 zł) mogły być przez niektóre organizacje uznane za niezbyt dotkliwe, to wszyscy uczestnicy takich rozpraw byli zgodni, że koszty postępowań odwoławczych dotyczących spraw związanych z prawem budowlanym czy zagospodarowaniem przestrzennym (500 zł) są za wysokie.

Teoretycznie, w oparciu o tzw. prawo pomocy, można się starać o zwolnienie z uiszczenia wpisu. Sądy konsekwentnie odmawiały stowarzyszeniom zwykłym, biorącym udział w wywiadach, prawa pomocy, nie zważając na złą sytuację finansową tych POE (organizacje bazujące wyłącznie na składkach i darowiznach). Zgodnie z orzeczeniami odmawiającymi prawa pomocy, każdy kto wnosi skargę sądową, musi liczyć się z kosztami i nie można oczekiwać, by państwo dotowało organizacje pozarządowe. W opinii sądów POE mają możliwość zdobywania funduszy – poprzez zbieranie składek, prowadzenie działalności gospodarczej, ubiegania się o darowizny i przed sądem winny wykazać, że takie starania podejmowały i że były one nieskuteczne.

Poważną barierę w dostępie do sądu stanowią także koszty usług adwokackich. W niektórych przypadkach odwołania piszą prawnicy zatrudnieni na potrzeby projektów lub w ramach wolontariatu, w innych – autorami odwołań są członkowie organizacji. Wszystkie POE[64], które uczestniczą aktywnie w postępowaniach administracyjnych i korzystają z drogi sądowej, wskazują tzw. przymus adwokacko-radcowski przy sporządzaniu skargi kasacyj-

[63] Dalej jako NSA.

[64] Potwierdzają to również ankietowani internetowo.

nej do NSA jako absolutną barierę w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Tylko POE dysponujące prawnikami-wolontariuszami, albo znacznymi środkami finansowymi (nie przypisanymi do konkretnych projektów), są w stanie przejść pełną ścieżkę administracyjno-sądową, z postępowaniem przed NSA włącznie[65]. W najgorszej sytuacji są organizacje dysponujące najniższym budżetem, zwykle małe organizacje i stowarzyszenia zwykłe. Teoretyczne i w tym przypadku mogłyby one korzystać z prawa pomocy, ale z doświadczeń POE wynika, że wnioski takie są rozpatrywane negatywnie.

Wysokość wpisów sądowych jest dla niektórych POE sporą przeszkodą w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Dla wszystkich organizacji barierą finansową i organizacyjną jest tzw. przymus adwokacko-radcowski w sprawach przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Należy wspomnieć o jeszcze jednym aspekcie utrudniającym stowarzyszeniom zwykłym dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Sądy administracyjne coraz częściej nakładają na stowarzyszenie zwykłe obowiązek podpisywania skarg do sądu i innych dokumentów przez wszystkich członków stowarzyszenia. Taki wymóg jest (1) sprzeczny z ustawą Prawo o stowarzyszeniach, (2) trudny do zrealizowania, nawet przy małej liczbie członków[66].

[65] Jedno postępowanie to koszt do kilku tysięcy złotych.

[66] Wymóg podpisywania skarg i pełnomocnictw przez wszystkich członków stowarzyszenia nie wynika ze zmiany przepisów, lecz z takiej interpretacji niektórych sądów administracyjnych, która pojawiła się ok. roku 2012. Interpretacja sposobu reprezentowania stowarzyszeń zwykłych jest niejednoznaczna i niektóre sądy administracyjne rozpatrują skargi wnoszone przez osoby upoważnione przez stowarzyszenia.

Spis źródeł wykorzystanych w publikacji

Chylarecki P. 2015a. Badania funkcjonalności BIP i wykazów danych o dokumentach zawierających informację o środowisku i jego ochronie w kontekście zapisów Konwencji z Aarhus; <http://greenmind.pl/wp-content/uploads/2016/02/wyniki-badania-BIP-w-gminach.pdf>

Chylarecki P. 2015b. Ocena stosowania krajowych przepisów wdrażających art. 6 ust. 3 Konwencji z Aarhus, nakazującego zapewnienie "rozsądnych ram czasowych" na efektywny udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć, mających znaczenie dla środowiska; <http://greenmind.pl/wp-content/uploads/2016/03/wynik-badania_rozsądne-ramy-czasowe.pdf>

Chylarecki P., Babiasz R. 2016. Ocena rządowego i parlamentarnego procesu legislacji w kontekście art. 8 Konwencji z Aarhus; <http://greenmind.pl/wp-content/uploads/2016/04/Ocena-rządowego-i-parlamentarnego-procesu-legislacji.pdf>

Chylarecki P., Wiśniewska M., Engel J. 2014. Dostęp do informacji o środowisku i udział w decyzjach dotyczących środowiska: społeczna kontrola praktyk administracji publicznej. Fundacja Greenmind. Warszawa; <http://greenmind.pl/wp-content/uploads/2014/09/Greenmind_RaportAarhus.pdf>

Engel J. 2016a. Doświadczenia organizacji pozarządowych z wdrażania Konwencji z Aarhus; <http://greenmind.pl/wp-content/uploads/2016/04/Badanie_poe_raport_ver3_1.pdf>

Engel J. 2016b. Doświadczenia ze stosowania Konwencji z Aarhus. Podsumowanie ankiety internetowej; <http://greenmind.pl/wp-content/uploads/2016/04/Badanie_internet_raport.pdf>

Lubaszewska S. 2014. Strażnicy natury – społeczny monitoring dostępu do informacji o środowisku. Fundacja EkoRozwoju. Wrocław; <http://dip.natura2000.pl/imgturysta/files/StraznicyNatury04.pdf>

Makles M. 2015. Analiza dostępności źródeł finansowania działań z zakresu edukacji ekologicznej oraz wsparcia funkcjonowania pozarządowych organizacji ekologicznych w latach 2014–2015; <http://greenmind.pl/wp-content/uploads/2016/04/Analiza-dostępności-źródeł-finansowania-działań-z-zakresu-edukacji-ekologicznej-oraz-wsparcia-POE.pdf>

Matuszewski B. 2015. Analiza transpozycji do krajowego porządku prawnego Konwencji sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (wraz z załącznikami); <http://greenmind.pl/wp-content/uploads/2016/04/transpozycja-Konwencji-z-Aarhus_opracowanie.pdf>; <http://greenmind.pl/wp-content/uploads/2016/04/transpozycja-Konwencji-z-Aarhus_załącznik-1.pdf>; <http://greenmind.pl/wp-content/uploads/2016/04/transpozycja-Konwencji-z-Aarhus_załącznik-2.pdf>; <http://greenmind.pl/wp-content/uploads/2016/04/transpozycja-Konwencji-z-Aarhus_załącznik-3.pdf>

ISBN 978-83-7986-101-9

Bogucki
WYDAWNICTWO
NAUKOWE