



Doświadczenia organizacji pozarządowych z wdrażania Konwencji z Aarhus

Jacek Engel



wersja 3, marzec 2016

1. Wstęp

Ekologiczne organizacje społeczne angażują się w tworzenie planów, polityk i strategii dotyczących środowiska. Uczestniczą również w postępowaniach administracyjnych poprzedzających wydanie decyzji mających znaczenie dla środowiska. Nie zgadzając się na niszczenie środowiska nierzadko korzystają z procedury odwoławczej lub szukają sprawiedliwości w sądzie. Wszystkie te działania zapewnia im prawo. Na gruncie krajowym to przede wszystkim 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. Nr 199, poz. 1227, ze zmianami). Na międzynarodowym - Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Konwencja z Aarhus). Konwencja w poszczególnych artykułach reguluje m.in. takie kwestie jak:

- wsparcie dla stowarzyszeń działających na rzecz ochrony środowiska (art. 3),
- dostęp do informacji dotyczących środowiska (art. 4),
- udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć (art. 6),
- udział społeczeństwa w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska (art. 7),
- udział społeczeństwa w przygotowywaniu przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych (art. 8),
- dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 9).

W ramach projektu „Shadow Report z wykonania Konwencji z Aarhus” podjęto próbę zbadania jak powyższe wymagania zostały wdrożone i jak są w rzeczywistości stosowane w relacjach władza/sądy - pozarządowe organizacje ekologiczne (poe). Badanie, które objęło okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 marca 2015 r., przeprowadzono na próbie 8 organizacji, z czego jedna była fundacją, dwie – stowarzyszeniami zwykłymi (nie zarejestrowanymi w Krajowym Rejestrze Sądowym), natomiast 5 – stowarzyszeniami zarejestrowanymi w KRS. Wybór organizacji nie był przypadkowy – zaproszono do badań te poe, które w ostatnich latach wykazują duże zaangażowanie w dziedzinach, regulowanych zapisami Konwencji.

Autor w imieniu własnym oraz Fundacji Greenmind bardzo dziękuje reprezentantom następujących organizacji za ich pomoc, zaangażowanie i cierpliwość w pracy nad przygotowaniem niniejszego raportu:

- Górnośląskie Towarzystwo Przyrodnicze im. Andrzeja Czudka,
- Fundacja Ekorozwoju,
- 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.

W pierwszym etapie poproszono przedstawicieli poszczególnych organizacji o wypełnienie formularza (patrz – Załącznik 1), na który składało się ok. 100 pytań pogrupowanych według wyżej wymienionych artykułów Konwencji. Pierwsza grupa pytań dotyczyła dotychczasowego i przyszłego zaangażowania poe w przygotowanie przez Ministerstwo Środowiska oficjalnego raportu z wdrażania Konwencji (Państwa Strony przygotowują taki raport co 3 lata, ostatni w 2014 r. za lata 2011-2013). Ostatni rozdział dotyczył dobrych i złych przykładów realizacji zapisów Konwencji oraz rekomendacji

poe dotyczących konkretnych rozwiązań usprawniających pracę organów Państwa odpowiedzialnych za jej wdrażanie.

Etap drugi polegał na dopracowaniu formularzy na drodze korespondencji elektronicznej (zapytania i komentarze autora badań – odpowiedzi autorów ankiet, zazwyczaj 2-3 rundy). Ostatnim etapem były spotkania prowadzącego badania z przedstawicielami poszczególnych organizacji, po których uzgadniano ostateczną wersję formularza.

Zaprezentowane wyniki pogrupowano zgodnie z rozdziałami formularza. Znaczna część z nich ma charakter danych ilościowych, jednak z uwagi na wielkość próby (8 ze zbioru ca 1,5 tys. aktywnych poe¹) i jej charakter (subiektywny wybór organizacji do badania) zrezygnowano z jakichkolwiek analiz statystycznych.

2. Wyniki

2.1. Zaangażowanie organizacji pozarządowych w przygotowanie raportu krajowego

Na pytanie czy organizacje mają świadomość opracowywania przez Ministerstwo Środowiska raportu z wdrażania Konwencji w cyklu trzyletnim tylko płowa odpowiedziały twierdząco. Wg ankiety, wiedza „świadomych” poe o raporcie pochodziła ze znajomości Konwencji, dodatkowo jedna organizacja wskazała, że o raporcie wie „z ogólnej informacji pochodzącej z Ministerstwa Środowiska”. Żadna z ankietowanych organizacji nie brała w udziału w konsultacjach ostatniego raportu. Zważywszy na ponadprzeciętną aktywność tych organizacji, informacja ta powinna budzić niepokój. Pomimo częstego praktykowania przez MŚ zapraszania organizacji pozarządowych do składania uwag do różnych dokumentów, żadna z ankietowanych poe nie została zaproszona do konsultacji raportu za okres 2011-2013. Ponieważ żadna z pytanych poe nie brała udziału w konsultacjach ostatniego raportu, nie udało się odpowiedzieć na szczegółowe pytania dotyczące efektywności tych konsultacji.

Trzy z badanych poe nie planują zaangażowania w przygotowanie raportu za lata 2014-2016.

Przyczyny takiej postawy bardzo dobrze obrazuje cytat z jednego z formularzy: *„Dotychczasowe doświadczenia wynikające z uczestnictwa w różnych konsultacjach społecznych, zgłaszania uwag do dokumentów, a także przygotowywania raportów wskazują na małą skuteczność takich „miękkich” form korzystania z prawa udziału społeczeństwa w ich stanowieniu. Uwagi są z reguły ignorowane, jako źródła informacji”*.

Cztery poe nie zraziły się dotychczasowymi negatywnymi doświadczeniami z przygotowania raportu i zadeklarowały uczestnictwo w opracowywaniu raportu za lata 2014-2016, uzasadniają to m.in. chęcią podzielenia się doświadczeniami dotyczącymi praktycznych aspektów dostępu do informacji o środowisku. Jak napisała jedna z organizacji motywując chęć uczestniczenia w przygotowaniu raportu: *”Doświadczenia z lat 2014 i 2015 związane ze współpracą z administracją państwową obfitowały w przykłady rażącego naruszenia prawa oraz nadużycia władzy w zakresie objętym badaniem ankietowym”*. Z drugiej strony *„Stowarzyszenie zaobserwowało wzrost kompetencji powodujący skuteczniejsze załatwianie wniosków Stowarzyszenia.”*

¹ <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/1889290.html>

2.2. Postanowienia ogólne Konwencji (art. 3)

W badaniu wdrożenia postanowień ogólnych sprawdzano stosowanie wymagań Konwencji określonych w ust. 2: „Każda ze stron będzie dążyć do zapewnienia, że urzędnicy i władze będą pomagać i udzielać wskazówek społeczeństwu, aby w sprawach dotyczących środowiska urzeczywistniać dostęp do informacji, ułatwiać udział w podejmowaniu decyzji i urzeczywistniać dostęp do wymiaru sprawiedliwości” oraz w ust. 4: „Każda ze stron zapewni odpowiednie uznanie i wsparcie dla stowarzyszeń, organizacji i grup działających na rzecz ochrony środowiska i sprawi, że jej krajowy porządek prawny będzie zgodny z tym zobowiązaniem”. W odniesieniu do ust. 2 przyjęto założenie, że mowa jest o działaniach urzędników i władz, które wykraczają poza prawne wymagania Konwencji określone w artykułach innych niż art. 3. Z kolei w pytaniach dot. ust. 4 skoncentrowano się na finansowej sytuacji poe, wychodząc z założenia, że niezależność finansowa jest podstawą działalności organizacji pozarządowych i na tym polu najprościej byłoby zapewnić im wsparcie Państwa.

2.2.1 Wsparcie merytoryczne

Na pytanie „Czy organizacje znane są rozwiązania systemowe sprawiające, że urzędnicy i władze publiczne wspierają (pomagają i udzielają wskazówek) społeczeństwo w ich udziale w sprawach dotyczących środowiska tj. dostępie do informacji o środowisku, w postępowaniach administracyjnych i sądowych dotyczących środowiska, w konsultacjach planów, programów, dokumentów strategicznych i aktów prawnych?”, twierdząco odpowiedziały prawie wszystkie (7 z 8). Jednakże po analizie odpowiedzi szczegółowych okazuje się, że zdecydowana większość przykładów dotyczy rozwiązań wynikających z wymagań ustawowych. Wskazywane rozwiązania dotyczyły:

▪ **dostęp do informacji o środowisku:**

Strony internetowe, w tym Biuletyn Informacji Publicznej zawierający m.in. wykazy danych o środowisku (np. Ekoportal), ogłoszenia o konsultacjach. Jednocześnie wskazano na ułomność funkcjonowania wykazów danych o środowisku, częste opóźnienia w zamieszczaniu informacji na stronach internetowych BIP organów, „przysypywanie” obwieszczeń dot. środowiska na tablicach informacyjnych w urzędach innym ogłoszeniami (dotyczy to głównie postępowań o znaczeniu strategicznym dla lokalnego kręgu biznesowego). Wymienione przez poe ogólnopolskie rozwiązania ponadsystemowe to platforma ePUAP oraz rozpowszechniane m.in. w urzędach gminnych broszury Ministerstwa Środowiska i Ekoportalu „Dostęp do informacji o środowisku – prawem obywatela” oraz „Dostęp do informacji o środowisku. ekoportal.gov.pl Twoim źródłem informacji o środowisku” (pochodzące sprzed 2012 r.). Przykładem lokalnym wspierania obywateli w dostępie do informacji o środowisku jest platforma udostępniania informacji o decyzjach dotyczących wycinki drzew prowadzona przez Miasto Wrocław².

▪ **postępowania administracyjne dotyczące środowiska:**

3 organizacje odpowiedziały, że nie znają takich rozwiązań, a kolejne 3 wskazywały, że organy częstokroć utrudniają poe uczestniczenie w postępowaniach na prawach strony. Pozytywne przykłady wskazane w 2 ankietach to zapraszanie organizacji do uczestnictwa w postępowaniach czy organizowanie debat publicznych, rozpraw administracyjnych i wizji terenowych.

² <http://gis.um.wroc.pl/imap/?gmap=gpDecyzjeWSR>

- **postępowania sądowe (odwołania od decyzji administracyjnych do sądów administracyjnych lub skargi na bezczynność lub opieszałość organów) dotyczące środowiska:**

7 z 8 poe odpowiedziało, że nie zna przykładów wspierania sektora pozarządowego w postępowaniach przed sądami administracyjnymi. Co więcej, dwie z nich wskazały na traktowanie poe jak podmiotów komercyjnych lub nieformalnych grup obywateli, ignorując ich rolę społeczną. Pozytywny przykład to publicznie dostępne bazy orzeczeń WSA i NSA.

- **konsultacje aktów prawnych oraz dokumentów strategicznych dotyczących środowiska:**

Doświadczenia poe są bardzo zróżnicowane – niektóre są zapraszane do konsultowania dokumentów, inne dowiadują się o tym „pocztą pantoflową”. Pomimo dość zgodnej opinii, że informacje są rozpowszechniane za pośrednictwem stron www organów i przykładów organizowania spotkań i debat publicznych, panuje też wspólny pogląd na temat niskiej efektywności konsultacji (większość zgłaszanych uwag jest ignorowana).

2.2.2 Wsparcie finansowe

Oceniając finansowe warunki funkcjonowania poe analizowano źródła finansowania i ich dywersyfikację, występowanie wsparcia systemowego, warunki korzystania ze środków na realizację projektów. Dwie spośród badanych organizacji to stowarzyszenia zwykłe, które swoją działalność całkowicie opierały na składkach członków. Ich zrealizowane przychody w roku 2014 oraz planowane na lata 2015 i 2016 zawierają się w przedziale kilkaset – dwa tysiące zł. Przychody pozostałych 6 organizacji w roku 2014 wynosiły średnio 2,287 mln zł. Przeważający udział miały w tej kwocie środki przypisane do realizacji konkretnych projektów (średnio 78%, min: 63%, max: 97%). Inne źródła finansowania poe stanowiły: działalność gospodarcza i odpłatna działalność statutowa (średnio 11%, od 3 do 28%), darowizny oraz odpisy 1% podatku PIT (6%, 0 do 20%), dopłaty do gruntów rolnych (7%, 0 do 32%). Dla wszystkich poe składki stanowiły znikomą, nie przekraczającą 1% składnik przychodów. Taka struktura przychodów wskazuje na bardzo silne uzależnienie poe od dotacji na realizację konkretnych projektów. Sytuację pogarsza fakt nie korzystania przez organizacje ze wsparcia systemowego – żadna z badanych poe nie korzystała w ostatnich latach z dotacji na wsparcie ich działalności, ponieważ Państwo nie dało im takiej możliwości (w poprzednich latach środki na wsparcie działalności poe, nie przypisane do konkretnych projektów, dystrybuował NFOŚiGW).

Wśród wymienianych donorów³ projektów realizowanych w roku 2014 na czele znalazły się Komisja Europejska (w tym mechanizm finansowy Life+) i European Climate Foundation, a w dalszej kolejności - Mechanizm Finansowy EOG i NFOŚiGW. Zaskakująco niski był udział dotacji pochodzących z WFOŚiGW oraz regionalnych programów operacyjnych. Z pierwszego z tych źródeł skorzystały dwie organizacje, z drugiego - tylko jedna.

Odpowiadając na pytania szczegółowe, poe oceniły dostępność wsparcia finansowego projektów z poszczególnych źródeł finansowania. W tej mini-ewaluacji wzięto pod uwagę procedury naboru wniosków i kryteria ich oceny, wymagania dotyczące wkładu własnego, kosztów kwalifikowanych i elastyczność w wydatkowaniu środków. Poniżej prezentowane jest podsumowanie opinii poe z próbą oceny kluczowych donorów z uwzględnieniem wyżej wymienionych kryteriów.

³ UWAGA: W niniejszym raporcie pojęcie donora lub grantodawcy obejmuje również operatorów środków (np. Fundacja im. S. Batorego jako operator NMF i MFEOG, albo CKPŚ jako operator środków pomocowych UE i środków NFOŚiGW)

▪ **Obiektywność i racjonalność kryteriów oraz przejrzystość procedury naboru wniosków:**

Nie zawsze próba zobiektywizowania oceny projektów prowadzi do wyboru projektów najlepszych. Szczególnie trudno jest zaproponować uniwersalny zestaw obiektywnych kryteriów w konkursach na finansowanie projektów, których celem jest ochrona bioróżnorodności. Próba pełnego sparametryzowania wszystkich kryteriów prowadziła do sytuacji, gdy na obszarach przyrodniczo cennych realizowane były projekty mało wartościowe, bądź wręcz szkodliwe, a projekty ważne z punktu widzenia ochrony przyrody nie były finansowane z uwagi na „niskopunktową” lokalizację. Problemem bywa też długi okres czasu (nawet do 1,5 roku), jaki dzieli nabór wniosków od ostatecznego podpisania umowy, co negatywnie wpływa na stabilność finansową poe.

NFOŚiGW⁴: Najpoważniejszym mankamentem systemu naboru wniosków jest skomplikowany i nie sprecyzowany żadnym dokumentem proces „negocjacji” wysokości dofinansowania projektu. Proces ten niejednokrotnie powoduje ograniczenie dotacji nawet o 50% i znacznie wydłuża okres pomiędzy złożeniem wniosku a podpisaniem umowy. Ostatnie zmiany wprowadziły tabele kosztów standaryzowanych, co prowadzi do oceny kosztów projektu w porównaniu do dotychczasowych najniższych kosztów usług lub zakupów. W konsekwencji – uniemożliwia to zakupy sprzętu lepszej jakości lub zamawianie specjalistycznych usług (przykładowo: koszt nakręcenia godziny materiału filmowego może różnić się kilkukrotnie w zależności od przedmiotu i miejsca i warunków filmowania i najniższa zarejestrowana stawka nie stanowi żadnego punktu odniesienia).

CKPŚ (POLiŚ): Kryteria są raczej przejrzyste i dokładnie opisane, choć w części merytorycznej zawierają punkty uznaniowe, które zależą w dużym stopniu od kwalifikacji oceniającego eksperta (co jest trudne do uniknięcia). Instytucja wspierała merytorycznie poe starające się o granty (wskazówki co do poprawy wniosków aplikacyjnych skutkowały pozytywną oceną w kolejnym naborze).

WFOŚiGW: Opinie dotyczące wojewódzkich funduszy były zróżnicowane. Poniżej prezentujemy podsumowanie ocen negatywnych i pozytywnych:

1) Zasady finansowania projektów są różne w poszczególnych WFOŚiGW. Przykładowo: niektóre WFOŚiGW nie uznają podatku VAT za koszt kwalifikowany (nawet tego, który nie może być rozliczony przez poe), inne nie finansują obowiązkowych kosztów wynagrodzeń (ZUS, podatki), jeszcze inne odmawiają finansowania kosztów operacyjnych. Niektóre finansują do 100% zadań, inne do 50% i wymagają przedstawienia umów z innym donorem na dofinansowanie pozostałych 50% przed podpisaniem umowy (przy podobnym żądaniu od obu donorów dochodzi do sytuacji patowych).

2) Procedury nie stanowią problemu, co może wynikać z wieloletniego doświadczenia współpracy z określonym wfośiGW przez poe reprezentujące takie stanowisko. W większości przypadków składane wnioski o dotacje dotyczyły wsparcia działań nieinwestycyjnych w ramach projektów, dla których głównymi donorami były inne instytucje i były rozpatrywane pozytywnie.

Regionalne Programy Operacyjne: Tu również opinie były zróżnicowane – pozytywne pochodziły od organizacji ściśle współpracujących z urzędami marszałkowskimi i współuczestniczących w opracowywaniu rpo, negatywne – od organizacji będących jedynie potencjalnymi beneficjentami programów. Te ostatnie wskazywały, że kryteria były mało czytelne, nieobiektywne, a proces naboru projektów sprawiał wrażenie mocno „upolitycznionego” i nie transparentnego.

⁴ Ocena NFOŚiGW dotyczy tylko projektów, w których jest on donorem głównym, natomiast nie dotyczy tych sytuacji, gdy dofinansowanie NFOŚiGW było uzupełnieniem głównego źródła finansowania, np. CKPŚ (PO liŚ) lub Komisja Europejska (Life+)

Jednostki samorządu terytorialnego (JST): Nawet w tych przypadkach, gdzie współpraca pomiędzy organizacją a władzami samorządowymi jest długotrwała i utrwalona, obiektywność i racjonalność kryteriów oraz przejrzystość procedury naboru wniosków są oceniane negatywnie.

Szwajcarsko-Polski Program Współpracy: Jedyne zastrzeżenie budzi okres między datą złożenia wniosku a podpisaniem umowy – niemal 1.5 roku. Pomimo tak długiego okresu oczekiwania, procedura naboru nie nastrożała problemu a kadra donora ściśle współpracowała z wnioskodawcą.

Life+ i inne środki UE (np. Education, Audiovisual & Culture Executive Agency): Bez zastrzeżeń

Inni donory zagraniczni (np.: European Climate Foundation, Fundacja im. Heinricha Boella, EuroNatur): Kryteria wyboru projektów i procedura naboru generalnie nie budziły zastrzeżeń, choć wskazywano na pewne utrudnienia związane z przeciągającą się procedurą naboru (Fundacja Heinricha Boella).

▪ **Wysokość wkładu własnego**

Ogólne odczucie jest takie, że wkład własny nie stanowił bariery w ubieganiu się o finansowanie projektów przez poe. Nie był zbyt wysoki – od 0 do 20% i częstokroć mógł być pokrywany ze środków pochodzących z innych źródeł lub od partnerów projektów (np. gmin). Ponadto większość grantodawców akceptowała wniesienie części wkładu własnego w postaci niepieniężnej - pracy wolontarystycznej.

CKPŚ, Life +: W okresie objętym badaniem wkład własny był zapewniany przez NFOŚiGW – w przypadku projektów finansowanych z PO IiŚ – całkowicie, Life+ - częściowo.

WFOŚiGW: Brak jednolitej polityki dla wszystkich wojewódzkich funduszy. Rozpiętość wymagań dotyczących wkładu własnego zawierała się między 0 a 50%.

NFOŚiGW: Przed 2014 wkład własny w projektach do NFOŚiGW mógł być pokrywany z WFOŚiGW, niestety później się to zmieniło.

JST – Często wkład własny nie jest wymagany.

▪ **elastyczności w wydatkowaniu środków w realizacji projektów (np. czy poszczególne pozycje musiały być rozliczane „co do grosza”, czy takie same problemy występowały przy przekroczeniu i nie wykonaniu budżetu na poszczególne zadania)**

Zazwyczaj modyfikacje budżetu były możliwe o ile zostały uzgodnione z donorami wcześniej i nie powodowały przekroczenia zakładanej kwoty dotacji; oszczędności były akceptowane. W przypadku mniejszych grantodawców i operatorów (np. Euronature, Fundacja im. Stefana Batorego) ustalanie przesunięć było mniej sformalizowane (uzgodnienia telefoniczne lub e-mailowe przed ostateczną formalną korektą budżetu lub harmonogramu).

RPO i PROW – bardzo mało elastyczne

PO IiŚ (CKPŚ i NFOŚiGW) – zmiany możliwe (niewielkie), ale bardzo sformalizowane

Komisja Europejska - Education, Audiovisual & Culture Executive Agency – wskazanie trzymania się kosztów dla poszczególnych pozycji budżetu

Fundacja im. Heinricha Boella – wskazanie trzymania się kosztów dla poszczególnych pozycji budżetu

Life+ -właściwy poziom elastyczności, przesunięcia w obrębie linii budżetowych możliwe

European Climate Foundation – właściwa elastyczność w realizacji projektów, możliwość przesuwania kosztów między zadaniami

JST - formalnie mają zazwyczaj limity przesunięć (np. plus/minus 10% w pozycji) ale w rzeczywistości zwykle są elastyczne, jeśli projekt realizuje założone cele.

▪ **koszty kwalifikowane, w tym koszty na zarządzanie projektem**

Kwalifikowalność wydatków nie była kwestionowana, o ile były one zgodne z budżetem zaakceptowanym przez grantodawcę. Dla prawie wszystkich poe problemem były środki na zarządzanie projektem. W małych projektach zazwyczaj koszty dotyczące zarządzania i administracji nie były refundowane. PROW, RPO, niektóre wfośigw i znaczna część JST nie przewidują możliwości finansowania kosztów zarządzania i kosztów administracyjnych projektów. Pozostali donory takie wydatki akceptują. Ale i tu zidentyfikowano dwa zasadnicze problemy:

1/ Limit wydatków na zarządzanie i administrację jest określany jako % wartości całego budżetu. Wszelkie oszczędności w innych liniach budżetowych powodują obowiązkowe zmniejszanie środków na zarządzanie. Oznacza to, że organizacja i koordynator są karani, a nie nagradzani, za wysiłek podjęty na rzecz ograniczenia wydatków. Tylko w wyjątkowych przypadkach donory (PO liś) akceptowali możliwość przejścia w trakcie realizacji projektu na kwotowe (a nie procentowe) rozliczenia zaakceptowanych kosztów zarządzania.

2/ Wydatki na zarządzanie ograniczone do 10- 20% kosztów kwalifikowanych były dość często niewystarczające do prawidłowej realizacji projektów. Nie było za to żadnych ograniczeń w inwestowaniu w sprzęt, co w przypadku organizacji z wieloletnim stażem nie zawsze było potrzebne i uzasadnione. Po zwróciły uwagę na brak wsparcia w tworzenie stanowisk pracy oraz doszkalać pracowników i budowę kompetencji. Wobec braku mechanizmów systemowego wsparcia finansowego organizacji (patrz wyżej), taką rolę mogłyby pełnić środki przeznaczone na rozwój instytucjonalny w ramach finansowania konkretnych projektów.

2.3. Dostęp do informacji dotyczących środowiska (art. 4)

Sześć organizacji występowało w sumie 641 razy o udostępnienie informacji o środowisku do różnych organów. Daje to średnią 107 wniosków na poe (zakres: od 5 do 384). Za ledwie 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 odpowiadano w ogóle w 3,1% przypadków, natomiast w dalszych 1,9% przypadków organy odmówiły poe dostępu do informacji. 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.

Uzależnienie udostępnienia informacji od wcześniejszego uiszczenia opłaty zdarzało się bardzo rzadko – 0,8%. 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 e-maila (z załącznikami) lub umieszczenie plików na serwerze ftp. Inna organizacja wskazała na sytuację absurdalną, gdy koszty przesłania pisma wzywającego do zapłaty dwukrotnie przewyższały samą opłatę. Proponowanym rozwiązaniem może być umieszczanie dokumentów do pobrania ze stron

(BIP, wykazy danych), w szczególności tych dotyczących postępowań dotyczących ocen oddziaływania na środowisko.

Dla większości organizacji koszty nie stanowią bariery w dostępie do informacji o środowisku, choć dla stowarzyszeń zwykłych mogą stanowić utrudnienie.

2.4 Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących przedsięwzięć (art. 6)

Prawo uczestniczenia społeczeństwa w postępowaniach poprzedzających wydanie decyzji istotnych dla środowiska i jego ochrony realizowana jest w polskim systemie prawnym przez art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA)⁵ oraz art. 44 ustawy o oś⁶.

2.4.1. Tryb art. 31 KPA

Siedem poe złożyło w sumie 65 wniosków do różnych organów o dopuszczeniu do udziału w postępowaniach na prawach strony w trybie art. 31 KPA. W 22 przypadkach (ponad 1/3) organizacje nie zostały dopuszczone do postępowań w pierwszej instancji. Wskaźnik skutecznych odwołań jest jeszcze niższy: tylko 3 z 19 (16%) odwołań do organu wyższej instancji były skuteczne.

W odczuciach 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);
- 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 (żądano od poe zajęcia stanowiska w sprawie, przed postanowieniem, czy zostanie ona w ogóle dopuszczona do postępowania, albo wykazania się odpowiednią wiedzą)

Niepokojącą praktykę stanowi odmawianie dopuszczenia poe do postępowania, wykorzystującą pretekst, iż wśród sposobów realizacji celów nie wymieniono w statucie uczestniczenia w postępowaniach administracyjnych i sądowno-administracyjnych.

Wysoki odsetek odmów udzielanych poe próbujących skorzystać z możliwości, jakie daje art. 31 KPA oraz bardzo niska skuteczność odwołań prowadzą do wniosku, że przepis ten niezbyt skutecznie realizuje wymagania art. 6 Konwencji.

⁵ § 1. Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:

1) wszczęcia postępowania,

2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,

jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

§ 2. Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie.

§ 3. Organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony.

⁶ 1. Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony...

4. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej służy zażalenie.

2.4.2. Tryb art. 44 ustawy ooś

Sześć poe korzystało z uprawnień, jakie organizacjom pozarządowym daje art. 44 ustawy ooś i 39 razy w okresie objętych badaniem zgłaszały się do postępowań wymagających udziału społeczeństwa. W zasadzie w żadnym przypadku organy nie wydały postanowień odmawiających udziału. Napisano „w zasadzie”, bo odmowy w stosunku do 3 wniosków były całkowicie uzasadnione: w jednym wypadku organ nie prowadził postępowania, do którego organizacja się zgłosiła, w dwóch- postępowanie zakończono przed wpływieniem zgłoszenia. Organizacje na ogół standardowo dołączają do zgłoszeń odpis statutu, niektóre również wyciąg z KRS. Incydentalne żądania organów uzupełnienia dokumentów najczęściej były nieuzasadnione. Żądano np. dołączenia wyciągu z KRS, choć organ ma dostęp do bazy KRS na platformie Ministerstwa Sprawiedliwości⁷, albo notarialnie poświadczonej kopii statutu. Jako kuriozalne należy wskazać żądanie przez WSA doręczenia kopii wyciągu z KRS, poświadczonej przez sąd rejonowy.

W sześciu pytaniach szczegółowych badania poe zostały poproszone o podzielenie się swoimi doświadczeniami dotyczącymi sposobu powiadamiania o prowadzonych postępowaniach, ram czasowych na składanie uwag i wpływu złożonych uwag na kształt decyzji. Ponadto badano czy inwestorzy prowadzili nieformalne konsultacje i jakie są doświadczenia poe dotyczące analiz wariantowych oraz szczególnych trybów postępowania w związku ze stosowaniem „specustaw”.

▪ **Adekwatność sposobu powiadamiania**

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 system powiadamiania za pośrednictwem BIP organów gminnych często nie działał prawidłowo. Obwieszczenia były umieszczane z opóźnieniem w stosunku do tradycyjnego zawiadamiania poprzez wywieszenie informacji na tablicach ogłoszeń. Takie sytuacje dotyczyły zwłaszcza inwestycji mogących budzić zastrzeżenia lub kontrowersje (np. farmy wiatrowe, infrastruktura narciarska). W skrajnych przypadkach obwieszczenia powiadamiające były publikowane w BIP już po terminie na wniesienie odwołania (!), albo były wręcz niemożliwe do odnalezienia bez wniosku o udostępnienie odpowiedniego linku. Utrudnieniem jest też mechanizm „powiadamiania przez obwieszczenie” (art 49 kpa), w przypadkach gdy poe nie ma wystarczających zasobów ludzkich na śledzenie obwieszczeń.

Organizacje nie zgłaszały zastrzeżeń do powiadamiania o postępowaniach wymagających oceny oddziaływania na środowisko za pośrednictwem serwisów BIP prowadzonych przez rdoś.

▪ **Adekwatność ram czasowych na składanie uwag**

Oceny dostępnych ram czasowych na składanie uwag i wniosków były skrajnie różne. Dla części organizacji 21 dni było wystarczające, dla innych – nie. Poe doświadczały sytuacji, gdy czas na konsultacje był wydłużany, by umożliwić organizacjom wydanie opinii. Na drugim biegunie były sytuacje, gdy informacje o prowadzeniu konsultacji docierały tuż przed ich zakończeniem lub po tej dacie (patrz rozdział wcześniejszy). Jak czytamy w jednej z opinii „*w przypadku postępowań prowadzonych przez gminy po tym, z którą z powyższych opcji mamy do czynienia można poznać, jaki jest stosunek aktualnych władz gminy do danej inwestycji*”.

⁷ <https://ems.ms.gov.pl/start>

Poe biorące udział w postępowaniach korzystają z prawa stron, które na składanie uwag mają dodatkowe okno czasowe, od zakończenia oficjalnego okresu 21-dniowych konsultacji do dnia wydania decyzji. Utrudnieniem dla stron może być wyjątkowo krótki okres, jaki organy czasami przeznaczają na zapoznanie się z zebrany materiałem przed wydaniem decyzji. W skrajnych przypadkach były to tylko 3 dni!

▪ **Wpływ zgłaszanych uwag na ostateczne rozstrzygnięcie organu**

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 specjalistycznych, jakimi są rdoś i GDOŚ. Znane są przypadki, gdy w wydawanych decyzjach rdoś nie uwzględniał nawet specjalistycznych ekspertyz przedkładanych przez poe. Na drugim biegunie są przykłady, gdy prowadzące postępowanie rdoś podchodziły poważnie do zgłaszanych uwag i opinii, często dopytując się o szczegóły, prosząc o uzupełnienia czy wyjaśnienia i uwzględniając je nie tylko w uzasadnieniach, ale i w samych decyzjach. 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, było regułą.

▪ **Nieformalne konsultacje inwestora przed wszczęciem postępowania**

Poe podały kilka przykładów takich nieformalnych konsultacji, mających na celu znalezienie najlepszego, kompromisowego rozwiązania. Niektóre organizacje uczestniczyły w konsultacjach organizowanych na wczesnym etapie projektowym przez branżę drogową. Ich celem była optymalizacja działań minimalizujących negatywne oddziaływania, kiedy wszystkie rozwiązania były, przynajmniej teoretycznie, jeszcze możliwe, a zmiany 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 oszukanie (przy wsparciu organu prowadzącego postępowanie) organizacji uczestniczącej w postępowaniu. W tym ostatnim przypadku projektant prowadził z poe konsultacje co do zakresu cięć drzew, a jednocześnie inwestor wystąpił o zgodę na wycinki z pominięciem ustaleń konsultacji.

▪ **Analiza wariantowa**

Niemal we wszystkich postępowaniach wnioskodawca, przy wsparciu organu, dążył do realizacji konkretnego wariantu, a ewentualne przedstawione alternatywy były tylko „tłem” dla spełnienia wymogu ustawowego. 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, była pozytywnym zaskoczeniem wśród całej masy niechlubnych przykładów.

▪ **Stosowanie „specustaw”**

Jedyną specustawą, z którą zetknęły się badane poe była ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Zapisy „specustawy drogowej” uniemożliwiły stwierdzenie nieważności decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, pomimo wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej decyzji środowiskowej dla tej inwestycji.

Praktyka stosowania art. 44 ustawy ooś, jako mechanizmu włączania poe do postępowań dotyczących przedsięwzięć jest zgodna z wymaganiami art. 6 Konwencji⁸. Niestety, częste, albo powszechne uchybienia dotyczące m.in. powiadamiania o postępowaniach, ram czasowych na zgłaszanie uwag i wniosków oraz stopnia ich uwzględniania w rozstrzygnięciach organów, sprawiają, że poziomu przestrzegania art. 6 nie można uznać za satysfakcjonujący.

2.5 Udział społeczeństwa w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska (art. 7)

Sześć z badanych organizacji brało udział w konsultacji dokumentów planistycznych wraz z prognozami oceny oddziaływania na środowisko. Ogółem przesłano 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 (mpzp) i studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (suikzp). Pozostałe – to w większości programy, polityki i strategie na poziomie krajowym.

Tylko w 7 z 35 przypadków organizacje były zawiadamiane o prowadzonych konsultacjach i zachęcane do składania uwag oraz zapraszane na spotkania konsultacyjne. W 80% procentach przypadków poe dowiedziały się o konsultacjach „pocztą pantoflową” lub śledząc ogłoszenia i obwieszczenia stron www i BIP organów. W opinii poe organy najczęściej zapewniały odpowiednie ramy czasowe na zgłoszenie uwag, choć w 14 przypadkach opinie są przeciwne (40%). Wydaje się, że pozytywne opinie dotyczące czasu przeznaczanego na konsultacje dotyczą tych przypadków, gdzie poe przygotowywały się do procesu konsultacji z wyprzedzeniem, albo tych organizacji, które mają odpowiednie zasoby kadrowe (np. w ramach realizowanych projektów „watchdogowych”).

Niepokoić muszą dane mówiące o efektywności prowadzonych konsultacji. W 40% przypadków organy nawet nie sporządziły zestawienia zgłoszonych przez poe uwag. Wpływ zgłaszanych uwag na ostateczny kształt dokumentów był zazwyczaj niewielki. Prawie wszystkie próby wpływania na kształt mpzp i suikzp kończyły się porażką. Jak można przeczytać w formularzu jednej z organizacji ocena skuteczności zgłaszanych uwag jest „zerowa - liczy się interes lokalnego biznesu a nie dobro społeczne”. Również inne poe zwracały uwagę na fikcję konsultacji w przypadku zmian lokalnych dokumentów planistycznych dokonywanych „pod konkretne zamówienie”. Również w odniesieniu do dokumentów regionalnych i krajowych konsultacje mają najczęściej charakter pozorowany. Dwa pozytywne przykłady, w których poe oceniły swój wpływ na ostateczny kształt dokumentów dotyczy przypadków, gdzie współpraca organizacji z organami miała długotrwały charakter i organizacje w rzeczywistości współtworzyły te dokumenty.

⁸ Komentarz JE: Od 1 stycznia 2015 r. na skutek zmiany ustawy ooś prawa udziału w postępowaniach z art. 44 zostały pozbawione organizacje, które funkcjonują mniej niż 1 rok.

Trafnym podsumowaniem oceny praktycznego stosowania art. 7 Konwencji wydaje się być uzasadnienie braku zaangażowania w konsultacjach przez jedną z dwóch organizacji, które w nich nie uczestniczyły: „Czasem uczestniczyliśmy w konsultacjach, lecz poza terminem, którego dotyczy ankieta⁹. Nasze słabe zainteresowanie tą formą aktywności organizacji uzasadniam bardzo niską jej skutecznością, przy dużym nakładzie pracy potrzebnym na zapoznanie się z dokumentami i sformułowanie uwag w sposób rzeczowy”.

2.6 Udział społeczeństwa w przygotowywaniu przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych (art. 8)

W okresie od stycznia 2014 r. do 31 marca 2015 r. 6 organizacji uczestniczyło w konsultacjach dotyczących 100 aktów prawnych. Obraz standardowego zaangażowania poe w procesy legislacyjne zaburza 74 przypadków dotyczących planów ochrony i plany zadań ochronnych, w których konsultacje zaangażowała się jedna organizacja. Na pozostałe 26 projektów aktów prawnych złożyły się projekty założeń ustaw – 3, projekty ustaw (najczęściej - ich nowelizacji) -9, projekty rozporządzeń – 13 oraz projekt zarządzenia rdoś – 1. Dalsze analizy odnoszą się do tych 26 przykładów.

Głównym źródłem informacji o konsultowanych projektach aktów prawnych są strony www organów oraz serwis „Rządowy Proces Legislacyjny” na stronach Rządowego Centrum Legislacji. 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.

W zdecydowanej większości analizowanych przypadków poe reprezentują krytyczne stanowisko dotyczące ram czasowych przeznaczonych na opiniowanie projektów. Przykładami skrajnie niekorzystnych terminów były wg poe konsultacje nowelizacji ustawy Prawo łowieckie i ustawy o oś na przełomie 2014 i 2015 roku. Przy czym, jak to sformułowała jedna z organizacji „*Minister Środowiska czasami wyznaczał nierealistycznie krótkie terminy, zapowiadając, że nieotrzymanie uwag w tym terminie uzna za brak uwag organizacji*”.

Tylko w kilku analizowanych przypadkach poe uznały, że zgłoszone przez nie uwagi miały realny wpływ na ostateczną wersję projektu. Najczęściej mamy do czynienia z sytuacją zobrazowaną kolejnym cytatem pochodzącym z formularza badawczego: „*Zazwyczaj część uwag była uwzględniana, choć rzeczywisty wpływ tych uwag na kształt dokumentów był niewielki - uwzględnianie dotyczy zwykle uwag drugorzędnych, natomiast organy są raczej przekonane do swojej wizji rozwiązań co do spraw strategicznych i niechętnie uwzględniają uwagi dotyczące tej sfery*”.

Prowadzące konsultacje organy sporządzały raporty z konsultacji, w których zazwyczaj odnosiły się do zgłoszonych uwag. Jednak w prawie połowie przypadków albo takiego raportu nie opracowano, albo do zgłoszonych uwag nie odniesiono się w sposób satysfakcjonujący.

W formularzu specjalną uwagę poświęcono ocenie funkcjonowania serwisu prowadzonego przez RCL. Opinie poe są w tej materii raczej negatywne, niektóre – bardzo krytyczne. Np: „*Jakość konsultacji uwłacza standardom demokratycznego państwa prawa i jest tylko zadośćuczynieniem wymogom formalnym*”. Jako pozytywwy wskazywano uporządkowanie informacji w procesie legislacyjnym. Przeważa jednak opinia, że rozwiązanie to jest raczej traktowane jak formalność, którą

⁹ Mowa o formularzu badawczym i ramach czasowych, którego dotyczyło badanie Fundacji Greenmind

trzeba wypełnić, a niektóre konsultacje nazywane są „rytualnymi” z uwagi na termin nie dający nawet szansy na zapoznanie się z dokumentem. Po co 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. Jedna z organizacji wskazała uwagę na nie incydentalne przypadki, gdy projekty ustaw zgłaszane są w trybie projektów poselskich i w ogóle nie podlegają żadnym konsultacjom.

Podsumowując, art. 8 Konwencji nie jest należycie stosowany z uwagi na niejednokrotnie bardzo krótki czas na zgłaszanie uwag, częste uchybienia proceduralne i niską efektywność procesu konsultacji projektów aktów prawnych, a także omijanie wymogu konsultacji poprzez zgłaszanie projektów niektórych ustaw w innym trybie niż rządowy.

2.7 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 9)

W badaniu aspektu dostępu poe do wymiaru sprawiedliwości skoncentrowano się na identyfikacji ewentualnych barier uniemożliwiających lub utrudniających im udział w postępowaniach przed sądami administracyjnymi. Wydaje się, że korzystanie przez poe z uprawnień, jakie daje im art. 9 Konwencji jest dość powszechne. Z przywileju tego korzystało 6 organizacji wnosząc do sądów administracyjnych (WSA i NSA) 56 spraw. Skargi dotyczyły przede wszystkim rozstrzygnięć organów II instancji (95% spraw).

Na pytanie o ocenę wysokości wpisów sądowych 2/3 organizacji oceniły je jako bardzo duże lub duże. Tylko dla jednej organizacji koszty te były akceptowalne. 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 prawa budowlanego czy zagospodarowania przestrzennego (500 zł) są za wysokie. Koszty wpisów są pokrywane ze środków własnych poe. W stowarzyszeniach zwykłych są to często prywatne środki ich członków. Poważną barierę w dostępie do sądu stanowią koszty usług adwokackich. W niektórych przypadkach odwołania piszą prawnicy zatrudnieni na potrzeby projektów lub w ramach wolontariatu, w innych – autorami odwołań są członkowie stowarzyszeń. Wszystkie poe, które uczestniczą aktywnie w postępowaniach administracyjnych i korzystają z drogi sądowej, wskazują na tzw. przymus adwokacki w kasacji do NSA, jako absolutną barierę w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Tylko poe dysponujące prawnikami- wolontariuszami, albo znacznymi środkami finansowymi pochodzącymi z darowizn są w stanie przejść pełną ścieżkę administracyjno-sądową, z postępowaniem przed NSA włącznie (nawet korzystając częściowo z bezpłatnej obsługi prawnej, jedno postępowanie, to koszt rzędu 1 tysiąca zł). W najgorszej sytuacji są organizacje dysponujące najniższym budżetem – stowarzyszenia zwykłe. Teoretycznie mogłyby one korzystać z prawa pomocy, ale wnioski były zawsze rozpatrywane negatywnie. Uzasadniając odmowy sądy sugerowały podniesienie składek członkowskich lub większe starania o pozyskanie darowizn, bez analizowania, czy są to rozwiązania realne.

Wysokość wpisów sądowych jest dla niektórych poe sporą przeszkodą w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Dla wszystkich organizacji barierą finansową i organizacyjną jest tzw. przymus adwokacki w sprawach przed NSA.

3. Realizacja Konwencji oczami poe – dobre i złe praktyki

Zaprezentowane poniżej przykłady opisywane przez różne organizacje pogrupowano wg artykułów Konwencji, do których można je odnieść. Wszędzie tam, gdzie to było możliwe, usunięto nazwy konkretnych organów, bo celem tej części raportu jest pokazywanie pozytywnych i negatywnych przejawów realizacji Konwencji, a nie chwalenie, bądź piętnowanie konkretnych instytucji. Przykładów negatywnych jest znacznie więcej, ale wydaje się naturalne, że częściej zauważamy to co nam przeszkadza w działaniu. Jeśli coś funkcjonuje prawidłowo, traktujemy to jako oczywistość i właściwy stan. Poe nie podały żadnych negatywnych przykładów dotyczących stosowania art. 7 i 8, co oczywiście nie znaczy, że nie występują w tym zakresie żadne problemy (patrz wcześniejsze rozdziały 2.5 i 2.6). Duży nacisk na uchybienia stosowania art. 4 i 6 wynika zapewne z zakresu największej aktywności organizacji oraz szczególnej wyrazistości złych praktyk w dostępie do informacji o środowiskach i w postępowaniach dotyczących przedsięwzięć, na tle stosunkowo jasno skonstruowanych reguł prawa.

3.1 Przykłady pozytywnych zachowań organów:

Art. 3

- Powołanie we Wrocławiu stałych ciał: Grupy Dialogu Społecznego ds. Zieleni (inicjatywa oddolna) i Rady ds. Zieleni i Ekologii (przy Prezydencie Wrocławia) jest przez poe traktowane jako próba wypracowania ścieżek komunikacji, ale też ścieżek zmian.

Art. 4

- W odpowiedzi na wniosek poe rdoś udostępniła podstawowe opracowania, np. waloryzacje przyrodnicze, w formie elektronicznej.

Art. 6

- Niektóre regionalne dyrekcje ochrony środowiska, chcąc uzyskać opinię organizacji pozarządowej, przesyłały dokumenty, kontaktowały się, zachęcając do przesłania opinii, a następnie uwzględniły opinie, odnosząc się do argumentów w uzasadnieniu decyzji, a niektóre uwagi uwzględniając w samym rozstrzygnięciu.
- Po zaskarżeniu do WSA rozstrzygnięcia organu II instancji, w którym samorządowe kolegium odwoławcze (sko) podtrzymało postanowienie wójta odmawiające poe prawa uczestniczenia na prawach strony w postępowaniu o wydania decyzji środowiskowej, organ ten zweryfikował swoje stanowisko. Przyznając się do dokonania błędnej wykładni art. 44 ustawy ooś, sko uchyliło oba postanowienia, bez konieczności rozstrzygnięcia przez WSA.

Art. 7

- Indywidualnie informowano poe o konsultowanych dokumentach strategicznych w tych dziedzinach, o których było wiadomo, że są przedmiotem ich zainteresowania i działalności – co zwalniało organizacje z obowiązku stałego monitorowania stron odpowiednich organów i pozwoliło na merytoryczną reakcję w odpowiednim czasie.
- Bardzo pozytywnym przykładem z zakresu konsultacji społecznych była wypracowana w województwie dolnośląskim procedura opiniowania projektów w zakresie aspektów środowiskowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2007-2013 (RPO WD) przez dolnośląskie poe i RDOŚ we Wrocławiu. Procedura została wdrożona

po konfliktach dotyczących realizacji projektów szkodliwych dla środowiska (regulacja rzek) w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Miała ona z założenia zapobiec kolejnym konfliktom na tle przyrodniczym. Została wypracowana przez powołanego w urzędzie „menedżera ds. środowiskowych”, a wzorowana na rozwiązaniach z innych krajów. Kształt procedury został wypracowany i uzgodniony pomiędzy urzędem Marszałkowskim, poe i RDOŚ – podczas kilku spotkań roboczych. Największym pozytywem procedury wprowadzonej przez Zarząd Województwa do RPO WD był wysoki stopień uspołecznienia procesu kwalifikacji projektów. Procedura została pozytywnie oceniona zarówno przez poe, jak i Urząd Marszałkowski.

- Poe dostrzegły też jego negatywną stronę: z uwagi na pracochłonność i stosunkowo słaby potencjał poe (zasoby ludzkie i środki), przy silnej presji czasu, istniało zagrożenie przeoczenia ważnych spraw – przy ich nawale. Rozwiązaniem byłoby skoncentrowanie się przez poe na ocenie projektów najistotniejszych i zapewnienie ko-finansowania procesu oceny środowiskowej (np. z Pomocy Technicznej) . Art. 8
- W przypadku nielicznych konsultacji Ministerstwo Środowiska publikowało protokół rozbieżności, wyliczając nieuwzględnione postulaty i podając powody nieuwzględnienia. Czasem wytłumaczenie miało formę szczątkową, w stylu: „nie podzielono tego stanowiska”, jednak kierunek działania jest dobry i wart naśladowania i rozwijania.

3.2 Przykłady negatywne

Art. 3

- Niektóre instytucje finansujące (np. wfośigw) traktowały jako niekwalifikowane wydatki nieodzyskiwalnego VAT, opłat ZUS, podatków, co ograniczało dostęp poe do tych dotacji

Art. 4

- Minister Środowiska na wniosek o udostępnienie elementarnej informacji o wydanych zezwoleniach na odstępowania od ochrony gatunkowej w parkach narodowych, po miesiącu czasu przedłużył termin załatwienia sprawy. Jako uzasadnienie przedłużenia podano wyjątkowe skomplikowanie sprawy, choć takich spraw jest kilka rocznie.
- Przez ponad 1,5 roku organizacja starała się o udostępnienie przez jeden z rzgw operatu rybackiego. RZGW i KZGW uważają, że operatu rybackiego nie można udostępnić organizacji społecznej – osobie prawnej, ponieważ naruszałoby to prawo autorskie, gdyż osoba prawna nie może korzystać z „dozwolonego użytku osobistego”. Zgodnie z tą logiką, dokument nie może być udostępniony organizacji społecznej, ale może być udostępniony osobie fizycznej, co sprawdziło się w praktyce, kiedy jednemu z członków zarządu poe, jako osobie fizycznej, ten dokument udostępniono.
- Lasy Państwowe nie odpowiedziały na wniosek poe o udostępnienie informacji o środowisku – opis alternatywnych, mniej inwazyjnych planów cięć w obszarze Natura 2000. Taka strategia LP wynikała z faktu, iż, pomimo wymogu ustawowego, LP takiej analizy wariantowej nie przeprowadziły.
- W odpowiedzi na wniosek poe o udostępnienie informacji o środowisku GDDKiA odmówiła udostępnienia części wnioskowanych materiałów, twierdząc, że ich nie posiada. Tymczasem z informacji medialnych i dokumentów wskazanych w raporcie ooś wynikało, że twierdzenie to nie było prawdziwe. Gdy poe skierowała skargę do WSA wskazując na zatajenie dokumentów przed

organizacją społeczną, GDDKiA nie przekazała skargi do sądu. Pozytywnym aspektem tego przypadku było zasądzenie przez WSA grzywny dyscyplinującej od GDDKiA, gdy w końcu sąd powziął informację o nieprzekazaniu skargi.

Art. 6

- Organy gminne publikowały obwieszczenia o wydanych decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach po terminie ich uprawomocnienia, co skutecznie uniemożliwiło poe składanie odwołań w trybie art. 44 ust. 2 ustawy ooś
- Odpowiadając na wniosek o udostępnienie informacji o środowisku, złożony przez organizację biorącą udział w postępowaniu dotyczącym inwestycji wspieranej przez gminę, tak opóźniono przesyłanie dokumentacji dotyczącej postępowania, że organizacja nie mogła jej przeanalizować, ani złożyć uwag i wniosków przed wydaniem decyzji przez wójta.
- Organy wielokrotnie odmawiały przestania dokumentacji sprawy pocztą elektroniczną, uzasadniając to za dużą objętością plików, co skutkowało koniecznością odbycia wizyty w siedzibie organu. Było to szczególnie uciążliwe w postępowaniach odwoławczych, gdy organ II instancji miał siedzibę w znacznej odległości od siedziby poe.
- Organ odmawiając dopuszczenia poe do postępowania w trybie art. 31 KPA, argumentował, że samo postępowanie nie dotyczy spraw środowiskowych, choć *de facto* dotyczyło działalności mającej wpływ na środowisko i jego ochronę.
- Organy zawężająco interpretowały warunek dopuszczenia poe do postępowań w trybie art. 31 KPA. Opierając się na ustawowym zapisie „*jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny*” stawiały warunek, aby w statucie poe literalnie został wpisany „*udział w postępowaniach administracyjnych i sądowych*”, jako jedna z form działania. Interes społeczny interpretowano jako konstruktywny udział w postępowaniu, więc domagano się wykazania, że organizacja dysponuje wiedzą i doświadczeniem oraz zapleczem osobowym, które będą w postępowaniu stanowić istotną wartość dodaną.

Art. 9

- Warunkiem wszczęcia postępowania przez sąd administracyjny jest wpłacenia wpisu, ale można starać się o zwolnienie z jego uiszczenia, tzw. prawo pomocy. Sądy konsekwentnie odmawiały poe prawa pomocy, nie zważając na złą sytuację finansową poe (stowarzyszenie zwykłe, a więc 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 sądu 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.
- WSA nałożył 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. WSA prezentował wewnątrz sprzeczny pogląd w tej sprawie, gdyż odmawiając przyznania prawa pomocy uzasadniał, iż stowarzyszenie zwykłe powinno wykazać zapobiegliwość, zwiększając swój przychód przez zwiększenie liczby członków. W praktyce uniemożliwiałoby to wnoszenie skarg do WSA, ponieważ zebranie podpisów wszystkich członków stowarzyszenia jest nierealne. Wcześniej

sąd przyjmował i procedował skargi podpisane wyłącznie przez osobę reprezentującą stowarzyszenie¹⁰.

4. Rekomendacje poe

Rozdział ten zawiera praktycznie wszystkie rozwiązania zaproponowane przez poe w formularzach, nie wyłączając propozycji kontrowersyjnych. Ingerencja autora ograniczyła się do niezbędnego minimum: ujednolicenia stylu, poprawek redakcyjnych, ewentualnego skrócenia, albo usunięcia skrótów myślowych. Oczywiście propozycje powtarzające się połączono. Rekomendacje, pogrupowane wg artykułów Konwencji, zawierają zarówno ogólne oczekiwania dotyczące dostosowania prawa i praktyki do zapisów Konwencji z Aarhus, jak i konkretne propozycje zmian w polskim systemie prawnym. Lista rekomendacji nie musi w pełni odzwierciedlać poglądów autora, jak i Fundacji Greenmind.

Art. 4

- Rozwiązanie legislacyjne, które w przypadku możliwości jednoczesnego stosowania przepisów o dostępie do informacji publicznej oraz o dostępie do informacji o środowisku nakazywałoby stosować przepisy korzystniejsze dla wnioskującego o informację.
- Rozwinięcie serwisu BIP poprzez umożliwienie zamówienia automatycznego powiadamiania za pośrednictwem poczty elektronicznej o pojawiających się konsultacjach i postępowaniach z udziałem społeczeństwa wg różnych kryteriów wyboru (np. tematyka, rodzaje decyzji, organ prowadzący, wybrany obszar, słowa kluczowe itp.).
- Stworzenie portalu zbierającego informacje dotyczące środowiska publikowane w BIP i wykazach danych o środowisku organów (coś na kształt bazy orzeczeń NSA). Portal mógłby np. bazować na koncepcji „wrot”, łącząc „wrota” wszystkich województw. Niestety obecnie tylko niektóre województwa mają zintegrowane BIP-y, które niestety nie odpowiadają wymaganiom ustawowym (Wrota Małopolski, Wrota Podlasia, itp.).
Baza „zasysająca” wszystkie informacje publikowane w BIP oraz w wykazach danych o środowisku, umieszczająca je na jednej platformie, dawałaby możliwość wyszukania (mpzp, ogłoszenia o postępowaniach i wydanych decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach, procedurach ooś, opracowania przyrodnicze gmin itp.). Wyszukiwarka powinna np. umożliwić wyszukanie wszystkich postępowania i decyzji dotyczących wybranej inwestycji. Obecnie trzeba przeglądać BIP każdej gminy oddzielnie, a jak wiadomo BIP nie mają jednego schematu, a często są niekompletne.
- Wprowadzenie obowiązku zamieszczania w BIP raportów ooś, będących podstawą wydawanych decyzji wymagających oceny oddziaływania na środowisko oraz publikowania decyzji (a nie tylko obwieszczeń o ich wydaniu).
- Doprowadzenie do powszechnego traktowania operatów rybackich jako informacji o środowisku podlegającej udostępnianiu. Obecnie jest to sfera informacji o środowisku bardzo niechętnie

¹⁰ Komentarz JE: 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.

udostępnianych przez RZGW/KZGW, ze skłonnością do interpretacji że „nie podlegają udostępnieniu” – co wydaje się rozległym i systemowym naruszeniem Konwencji.

- Wprowadzenie odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie informacji o środowisku, nieudostępnienie w terminie, nieopublikowanie wymaganej informacji w wykazie. informacji o środowisku.
- Egzekwowanie obowiązku archiwizacji ogłoszeń i obwieszczeń przez wszystkie rdoś (Uwaga autora: Postulat ten powinien dotyczyć wszystkich organów).
- Tworzenie, w ramach publicznego dostępu do informacji, internetowych serwisów informacji o środowisku, zawierających pełne informacje o decyzjach dotyczących środowiska (treści decyzji, a nie tylko informacje o ich wydaniu). Przykładowo: w przypadku decyzji zezwalających na wycięcie drzew, poza samymi decyzjami, umieszczano by tam informacje o karach i opłatach, zwolnieniach z opłat oraz o wymaganych decyzją i zrealizowanych nasadzeniach kompensacyjnych.

Art. 6

- Wprowadzenie obowiązku informowanie stron pocztą elektroniczną o kolejnych etapach postępowań w przypadku stosowania art. 49 KPA (po zgłoszeniu się organizacji do postępowania).
- Wprowadzenie obowiązku publikowania w wykazie danych o środowisku informacji o wniosku o wszczęcie postępowania jako ustawowego warunku prawomocności decyzji kończącej to postępowanie.
- Wydłużenie czasu konsultacji społecznych w ramach toczących się postępowań o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz IPPC do min. 30 dni¹¹.
- Wprowadzenie mechanizmu zapewniającego egzekwowanie ustawowego obowiązku o konieczności zamieszczania bieżących obwieszczeń o prowadzonych postępowaniach dotyczących środowiska w BIP organu.
- Wprowadzenie warunku prawidłowego (zgodnego z wymogami ustawowymi) obwieszczenia w BIP organu decyzji dotyczących środowiska (m.in. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji IPPC), dla ich uprawomocnienia się. Brak prawidłowej publikacji (w tym, np. publikacji wprowadzającej w błąd, publikacji niewidocznej w normalnym trybie na stronie BIP organu) powinien skutkować stwierdzeniem nieważności decyzji, a także wydanych w oparciu o nie kolejnych pozwoleń. Organ wyższej instancji po powzięciu informacji o nieprawidłowym obwieszeniu o danej decyzji na stronie BIP organu, stwierdzałby nieważność wydanej decyzji, nakazując powtórne rozpatrzenie sprawy, bez konieczności odwoływania się którejkolwiek ze stron.
- Opracowanie wytycznych dotyczących interpretacji pojęcia „interesu społecznego” na potrzeby postępowań w trybie art. 31 KPA (patrz rozdział 3.2).
- Zmiana ustawy Prawo wodne przywracająca możliwość uczestniczenia poe na prawach strony w postępowaniach o wydanie pozwoleń wodnoprawnych: Wykreślenie z art. 127 ustępu 8 o brzmieniu: „W postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego nie stosuje się przepisów

¹¹ Uwaga JE: Od 1 stycznia 2017 r. będzie obowiązywać 30-dniowy termin prowadzenia postępowań z udziałem społeczeństwa, wprowadzony ustawą 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 nie-kórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1936 i 2171).

art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego.”

W konsekwencji – zmienić należy również przepis dotyczący postępowań w sprawie legalizacji nielegalnych urządzeń wodnych. W art. 64a należy ust. 4 nadać brzmienie: „4. W postępowaniu w sprawie o wydanie decyzji o legalizacji urządzenia wodnego stosuje się przepisy art. 127 ust. 6–7.

Art. 7 i 8

- Wprowadzenie i egzekwowanie przestrzegania obowiązku tworzenia po konsultacjach społecznych protokołów rozbieżności, z realnym, merytorycznym odniesieniem się do odrzuconych postulatów i uwag.
- Zamiana dotychczasowego modelu prowadzenia konsultacji społecznych polegającego na prezentacji rozwiązań, które z góry zostały zaplanowane przez inwestora / administrację na model, w którym w pierwszym etapie sprawdza się oczekiwania społeczne. Konkretnie rozwiązania proponowane w drugim kroku powinny uwzględniać preferencje społeczne zaprezentowane w pierwszym etapie.
- Wprowadzenie zapisu (np. przez wprowadzenie zmian w art. 39 ust. 1 ustawy ooś) zobowiązującego organy administracji do prowadzenia konsultacji społecznych dokumentów wymagających udziału społeczeństwa przez okres min. 60 dni: min. 30 dni na zapoznanie się z dokumentem, spotkania konsultacyjne, debaty + min. 30 dni na składanie uwag.

Art. 9

- Zmiany w prawie (art. 13 ppsa¹²) powodujące, że w przypadku zaskarżenia decyzji do WSA, o właściwości miejscowej sądu przesądzałby adres siedziby organu I instancji, a nie – II instancji, jak jest obecnie. Pozwoliłoby to na redukcję kosztów nie tylko skarżących, ale również organów administracji publicznej. Obecnie wiele postępowań toczy się przed WSA w Warszawie ze względu na lokalizację organów II instancji (MŚ, GDOŚ, KZGW i in.).
- Zmiana prawa wprowadzająca możliwość zaskarżenia przez poe uchwał rad gmin (np. w sprawie przyjęcia suikzp, mpzp¹³) do sądów administracyjnych, będącego działaniem eliminującym zagrożenia dla środowiska .
Wyjaśnienie: Art. 101 ustawy o samorządzie gminnym daje możliwość zaskarżenia uchwały o przyjęciu suikzp do sądu administracyjnego. Niestety orzecznictwo NSA wskazuje, że ponieważ suikzp nie jest aktem prawa miejscowego, naruszenie interesu prawnego lub uprawnień rozstrzygnięciami studium, może mieć miejsce jedynie w sytuacji, kiedy przy jego uchwalaniu zostałyby naruszone kwestie formalne: zasady lub tryb sporządzania dokumentu suikzp, właściwości organów. Nie ma znaczenia nawet interes prawny właściciela nieruchomości objętego studium. Stanowi to duże zagrożenie dla środowiska, ponieważ mpzp, będący aktem prawa miejscowego, musi być zgodny ze studium. Tymczasem aby zaskarżyć mpzp należy mieć interes prawny, którym na podstawie ugruntowanego orzecznictwa mogą wykazać wyłącznie osoby, którym przysługuje nieograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości objętych zaskarżanym planem, czyli ich właściciele i użytkownicy wieczystości. Interes prawny musi wynikać ze ściśle określonego przepisu prawa oraz dotyczyć bezpośrednio skarżącego. Poe, reprezentujące interes społeczny, takich uprawnień nie mają. Rozszerzenie listy podmiotów mogących skarżyć mpzp o poe uzasadniające to ważnym interesem społecznym, wymagałoby zmiany ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- Rozszerzenie art. 49 KPK poprzez dodanie zapisu rozszerzającego definicję pokrzywdzonego na organizacje społeczne działająca na rzecz dobra, które zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo. Spowoduje to rozciągnięcie na organizacje statusu strony procesowej (art. 299 KPK) oraz przysługujące w postępowaniu przygotowawczym poprzedzającym wniesienie sprawy do sądu uprawnienia, np:

¹² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

¹³ studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

- prawo do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia lub umorzenia śledztwa oraz zażalenie na bezczynność (art. 78, 87, 88)
- prawo do składania wniosków o przeprowadzenie przez policję określonej czynności lub dowodu (art. 315, 316)
- prawo dostępu do akt (art. 156)
- Realne egzekwowanie terminów obowiązujących organy: mniej rygorystyczne podejście do wymogu stosowania art. 37 KPA przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, bardziej kategoryczne formułowanie wyroków w przypadku potwierdzenia przez sąd zarzutu i skuteczne egzekwowanie załatwienia przez organ sprawy w krótkim czasie.
- Przywrócenie art. 100 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska poprzez wprowadzenie go do ustawy Prawo ochrony środowiska. Zapis ten dawałby poe prawo występowania do organów administracji publicznej z żądaniem usunięcia zagrożeń dla środowiska, a do sądów – z roszczeniem o zaniechania naruszania środowiska i przywrócenie stanu poprzedniego lub naprawienie zaistniałych szkód oraz zakazanie lub ograniczenie działalności zagrażającej środowisku.

Inne, nie nawiązujące bezpośrednio do Konwencji

- Wprowadzenie kary personalnej dla osoby podpisującej (*de facto* wydającej) decyzję dotyczącą środowiska sprzeczną z ustawą o ochronie przyrody.
Rozwiązanie to zgodne jest z koncepcją proponowaną w ramach idei „End Ecocide”: „Zbrodnie przeciwko Naturze”, w myśl której osoba lub podmiot prawny, który powoduje bezzasadne niszczenie przyrody, naruszył ludzkie prawo do życia i winny jest zbrodni przeciwko Naturze. I podlega każe pozbawienia wolności, analogicznie do innych zbrodni. Odpowiedzialność za „Zbrodnie przeciwko Naturze” spoczywają również na dyrektorach urzędów. Tym sposobem prowadzenie rzetelnych konsultacji i uwzględnianie ich wyników w wydawanych decyzjach stałoby się dla tych osób koniecznością.
- Ograniczenie swobody interpretacji dowodów m.in. w postępowaniach dotyczących zniszczenia chronionych siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków Każdy dowód na zniszczenie siedliska powinien być rozpatrywany w kontekście zasady przezorności, co oznacza, że oceny sytuacji wątpliwych powinny być dokonywane na korzyść środowiska. Zasadę przezorności można wprowadzić np. w art. 37 uop
- Tworzenie i rozwijanie mniej lub bardziej sformalizowanych platform dialogu społecznego w istotnych środowiskowo tematach, na wzór funkcjonujących we Wrocławiu Grupy Dialogu Społecznego ds. Zieleni i Rady ds. Zieleni i Ekologii

Załącznik 1. Formularz badawczy

1. Raport z wdrażania Konwencji

- 1.1. Czy organizacja ma świadomość o opracowywaniu przez Rząd (MŚ) raportów z wykonywaniu Konwencji co 3 lata? TAK NIE

Jeśli zaznaczono NIE, przejdź do punktu 1.6

Jeśli zaznaczono TAK, to skąd ta wiedza? (można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź):

- 1) Ze skierowanego bezpośrednio do organizacji zaproszenia MŚ do udziału w opracowaniu raportu lub złożenia uwag do wersji roboczej raportu za lata 2011-2013 (lub wcześniejsze) opracowywanego przez MŚ TAK NIE
- 2) Ze znajomości treści Konwencji TAK NIE
- 3) Z ogólnej informacji pochodzącej z MŚ W jakiej formie (prosimy o podanie) TAK NIE
.....
- 4) Inne źródła TAK NIE
Jakie (prosimy o podanie)
.....

Organizacje, które zostały zaproszone do udziału w opracowaniu raportu lub składały uwagi proszone są o odpowiedź na poniższe pytania:

- 1.2. Czy na składanie uwag zapewniono odpowiednie ramy czasowe? TAK NIE
- 1.3. Czy ostateczna wersja raportu uwzględniała zgłoszone uwagi? TAK NIE
- 1.4. Czy MŚ sporządziło zestawienie wszystkich zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem ich uwzględnienia lub odrzucenia? TAK NIE
- 1.5. Jeśli, pomimo zaproszenia organizacja nie uczestniczyła w przygotowaniu raportu, prosimy o wskazanie motywacji
.....

Prosimy o przedstawienie zamierzeń organizacji odnośnie raportu z wdrażania Konwencji, który MŚ będzie przygotowywać za okres 2014-2016 i konsultować w II połowie roku 2016:

- 1.6. Czy organizacja zamierza uczestniczyć w przygotowaniu raportu za okres 2014-2016? TAK NIE
- 1.7. Prosimy o krótkie uzasadnienie odpowiedzi:
.....

2. (art. 3) Postanowienia ogólne Konwencji

- 2.1. Czy organizacji znane są rozwiązania systemowe sprawiające, że urzędnicy i władze publiczne wspierają (pomagają i udzielają wskazówek) społeczeństwo w ich udziale w sprawach dotyczących środowiska tj. dostępie do informacji o środowisku, w postępowaniach administracyjnych i sądowych dotyczących środowiska, w konsultacjach planów, programów, dokumentów strategicznych i aktów prawnych? TAK NIE

Jeśli zaznaczono TAK, proszę o ich wymienienie, z podziałem na:

- 2.1.1. Dostęp do informacji o środowisku:
.....
- 2.1.2. Postępowania administracyjne dotyczące środowiska:
.....
- 2.1.3. Postępowania sądowe (odwołania od decyzji administracyjnych do sądów administracyjnych lub skargi na bezczynność lub opieszałość organów) dotyczące środowiska
.....
- 2.1.4. Konsultacje aktów prawnych oraz dokumentów strategicznych dotyczących środowiska
.....
- 2.2. Źródła finansowania organizacji:
- 2.2.1. Prosimy o podanie informacji, jakie były główne źródła finansowania organizacji w roku 2014 i jakie są spodziewane źródła finansowania w roku 2015 i 2016
- 2014
- 2015
- 2016

- 2.2.2. Czy organizacja korzystała ze „wsparcia systemowego”, tzn. ze środków publicznych nie związanych z konkretnymi działaniami (projektami) ? . TAK NIE
- 2.2.3. Jaki był udział środków przeznaczonych na zarządzanie i administrację projektów, w zależności od źródła finansowania?
.....
- 2.2.4. Dla poszczególnych źródeł finansowania prosimy o podzielenie się doświadczeniami dotyczącymi:
- 2.2.4.1. obiektywności i racjonalności kryteriów oraz przejrzystości procedury naboru wniosków
.....
- 2.2.4.2. wysokości wkładu własnego
.....
- 2.2.4.3. elastyczności w realizacji projektów (np. czy poszczególne pozycje musiały być rozliczane „co do grosza”, czy takie same problemy występowały przy przekroczeniu i nie wykonaniu budżetu na poszczególne zadania)
.....
- 2.2.4.4. kosztów kwalifikowanych, w tym kosztów na zarządzanie projektem
.....

Następna grupa pytań dotyczy doświadczeń organizacji dotyczących starań o udostępnienie informacji o środowisku, uczestnictwa w konsultacjach aktów prawnych, a także konsultacjach planów, polityk, programów i innych dokumentów strategicznych dotyczących środowiska, udziału w postępowaniach administracyjnych oraz sądowych dotyczących środowiska. Ta część badania dotyczy indywidualnych doświadczeń poszczególnych organizacji (osób), odnoszących się do konkretnych przypadków i najczęściej będzie wymagać analizy dokumentów będących w posiadaniu organizacji.

3. (art. 4) Dostęp do informacji dotyczących środowiska

- 3.1. Czy organizacja w okresie od 1 stycznia 2014 do 31 marca 2015 występowała o udostępnienie informacji o środowisku TAK NIE
- 3.2. Jeśli zaznaczono TAK, prosimy o odpowiedź na poniże pytania:
- 3.3. Ile razy?
- 3.4. W ilu przypadkach odpowiedzi udzielono w ciągu 1 tygodnia i w żądanej formie?
- 3.5. W ilu przypadkach czas udzielania odpowiedzi przekraczał 1 miesiąc?
- 3.6. W ilu przypadkach odpowiedzi nie udzielono wcale?
- 3.7. W ilu przypadkach odpowiedzi odmowne zostały udzielone na piśmie?
- 3.8. W tym: z uzasadnieniem przyczyny odmowy i ze wskazaniem procedury odwoławczej?
- 3.9. W ilu przypadkach udzielenie odpowiedzi uzależniono od wcześniejszego uiszczenia opłaty za udostępnienie informacji o środowisku ?
- 3.10. Jakie koszty w okresie od 1 stycznia 2014 do 31 marca 2015 organizacja poniosła w związku z udostępnianiem informacji o środowisku. Z jakich źródeł je pokryła? Czy ocenia te koszty na duże czy małe?
.....

4. (art. 6) Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko

- 4.1. Czy organizacja w okresie od 1 stycznia 2014 do 31 marca 2015 wnioskowała o uznanie jej za stronę w postępowaniach dotyczącym przedsięwzięcia mogącego mieć wpływ na środowisko w trybie art. 31 § 1 punkt 2) KPA¹⁴ ? TAK NIE

Jeśli zaznaczono TAK, prosimy o odpowiedź na poniże pytania (w przypadku większej liczby postępowań prosimy o zestawienie tabelaryczne z uwzględnieniem poniższych punktów):

¹⁴ Art. 31.

§ 1. Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:

1) wszczęcia postępowania,

2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,

jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny

- 4.1.1. W ilu postępowaniach organizacja składała wnioski w trybie art. 31 KPA
- 4.1.2. W ilu przypadkach organizacja została uznana za stronę w pierwszej instancji?
- 4.1.3. W ilu przypadkach odwołanie organizacji do drugiej instancji było skuteczne (po odmowie uznania za stronę w pierwszej instancji)?
- 4.2. Czy organizacja w okresie od 1 stycznia 2014 do 31 marca 2015 zgłaszała się w trybie art. 44 uoos do udziału w postępowaniach o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub innych postępowaniach wymagających oceny oddziaływania na środowisko? TAK NIE

Jeśli zaznaczono TAK, prosimy o odpowiedź na poniższe pytania (w przypadku większej liczby postępowań prosimy o zestawienie tabelaryczne z uwzględnieniem poniższych punktów):

- 4.2.1. Ile razy organizacja zgłaszała udział w postępowaniach w trybie art. 44
- 4.2.2. W ilu przypadkach organizacja była wzywana do uzupełnienia zgłoszenia?
- 4.2.3. Jakich dokumentów wymagano w wezwaniu: statutu, odpisu z KRS, upoważnienia do reprezentacji, innych (jakich)?
.....
- 4.2.4. Czy organizacja otrzymała postanowienie o odmowie udziału w postępowaniu na prawach strony? TAK
NIE

Jeśli zaznaczono TAK, prosimy o odpowiedź na poniższe pytania:

- 4.2.4.1. Ile było takich przypadków?
- 4.2.4.2. Jakie było uzasadnienie organu? Prosimy o omówienie poszczególnych przypadków:
.....
- 4.2.4.3. W ilu przypadkach odwołanie do organu wyższej instancji było skuteczne?

Prosimy o podzielenie się doświadczeniami na temat poniższych zagadnień:

- 4.3. Czy zdaniem organizacji sposób powiadomienia o wszczęciu postępowania oraz dotyczące go późniejsze zawiadomienia i obwieszczenia były adekwatne do skali przedsięwzięcia (np. czy umieszczono je wyłącznie na tablicy ogłoszeń organu, czy były dostępne w BIP organu)?
.....
- 4.4. Czy organizacja miała wystarczający czas na analizę dokumentacji i zgłoszenie uwag?
.....
- 4.5. Czy zgłoszone uwagi i wnioski znalazły odzwierciedlenie w wydanych decyzjach?
.....
- 4.6. Czy organizacja zetknęła się z praktyką prowadzenia nieformalnych konsultacji przez inwestora, przed wszczęciem oficjalnego postępowania administracyjnego?
.....
- 4.7. Czy organizacja zetknęła się z praktyką przedkładania rozwiązań wariantowych, będących rzeczywistymi alternatywami w osiągnięciu celu, któremu miało służyć przedsięwzięcie, czy to na etapie wcześniejszych nieformalnych konsultacji, czy podczas oficjalnego postępowania administracyjnego?
.....
- 4.8. Czy organizacja zetknęła się z postępowaniami prowadzonymi w trybie specustaw, ograniczających konsultacje społeczne? Prosimy podać nazwy ustaw i ograniczenia, z którymi organizacja się zetknęła
.....

5. (art. 7) Udział społeczeństwa w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska

- 5.1. Czy organizacja w okresie od 1 stycznia 2014 do 31 marca 2015 brała udział w konsultacjach planów (w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego), polityk, programów i innych dokumentów strategicznych, wraz z prognozami oddziaływania na środowisko? TAK NIE

Jeśli zaznaczono TAK, prosimy o odpowiedź na poniższe pytania (w przypadku większej liczby konsultacji prosimy o zestawienie tabelaryczne z uwzględnieniem poniższych punktów):

- 5.1.1. W ilu takich postępowaniach organizacja brała udział?
- 5.1.2. Jakich dokumentów dotyczyły konsultacje i przez jakie organy były prowadzone?
.....
- 5.1.3. Czy organizacja była indywidualnie zapraszana do składania uwag lub przynajmniej powiadamiana (w jaki sposób)?
.....

- 5.1.4. Czy ramy czasowe przewidziane na konsultacje były adekwatne do skali programu i objętości dokumentacji? TAK NIE
- 5.1.5. Czy organ prowadzący konsultacje odniósł się do uwag zgłaszanych przez organizację? TAK NIE
- 5.1.6. Jak organizacja ocenia wpływ złożonych uwag i wniosków na ostateczny kształt dokumentu?
.....

5.2. Prosimy o komentarz: Jeśli odpowiedź w p.4.1 brzmiała NIE, prosimy o podanie motywów
.....

6. (art. 8) Udział społeczeństwa w przygotowaniu przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych

- 6.1. Czy organizacja w okresie od 1 stycznia 2014 do 31 marca 2015 brała udział w konsultacjach aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego) dotyczących środowiska TAK NIE

Jeśli zaznaczono TAK, prosimy o odpowiedź na poniże pytania (w przypadku większej liczby konsultacji prosimy o zestawienie tabelaryczne z uwzględnieniem poniższych punktów):

- 6.2. Ile razy?
- 6.3. Prosimy o wymienienie tych aktów oraz organów prowadzących konsultacje:
.....
- 6.4. Prosimy o wskazanie w jaki sposób organizacja dowiedziała się o prowadzonych konsultacjach
.....
- 6.5. Czy na składanie uwag zapewniono odpowiednie ramy czasowe? TAK NIE
- 6.6. Czy projekty aktów, o których mowa w p. 6.1 dawały możliwość wyboru różnych rozwiązań prawnych, tzn. czy zgodnie z zapisem art. 8 Konwencji mieliśmy do czynienia z sytuacją, „gdy wszystkie warianty są jeszcze możliwe”? TAK NIE
- 6.7. Czy ostateczna wersja aktu uwzględniała zgłoszone uwagi? TAK NIE
W jakim stopniu?
.....
- 6.8. Czy resort prowadzący konsultacje sporządził zestawienie wszystkich zgłoszonych uwag? TAK NIE
- 6.9. Czy zestawienie, o którym mowa w p. 6.8 powyżej zawierało merytoryczne odniesienie się do zgłoszonych uwag, w szczególności – czy zawierało satysfakcjonujące uzasadnienie w przypadku odrzucenia uwag (za satysfakcjonujące nie uznajemy takich jak „Uwaga niezasadna” lub „Uwaga nie dotyczy przedmiotu legislacji”) ?
TAK NIE
- 6.10. Jak organizacja ocenia efektywność konsultowania aktów prawnych i jakość konsultacji. prowadzonych przez RCL?
.....

7. (art. 9) Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

- 7.1. Czy organizacja w okresie od 1 stycznia 2014 do 31 marca 2015 brała udział w postępowaniach sądowych dotyczących środowiska (dostęp do informacji o środowisku, postępowania dotyczące przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko, inne) TAK NIE Jeśli TAK, to ile razy?

Jeśli TAK, prosimy o krótki opis poszczególnych przypadków z podziałem na:

- 7.1.1. Skarżenie organu (bezczyorność, opieszałość) za brak odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji o środowisku
.....
- 7.1.2. Postępowania odwoławcze przed sądami administracyjnymi w sprawach odmowy udzielenia informacji
.....
- 7.1.3. Postępowania odwoławcze przed sądami administracyjnymi w sprawach odmowy uznania za stronę w postępowaniu innym niż wymagające oceny oddziaływania na środowisko (art. 44 uooś), gdy organizacja wnioskowała o udział w postępowaniu na prawach strony na podstawie art. 31 KPA
.....
- 7.1.4. Postępowania odwoławcze przed sądami administracyjnymi w sprawach odmowy uznania za stronę w postępowaniu wymagającym oceny oddziaływania na środowisko, na podstawie art. 44 uooś
.....
- 7.1.5. Postępowania odwoławcze przed sądami administracyjnymi w postępowaniach o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach
.....

7.1.6. Postępowania odwoławcze przed sądami administracyjnymi w sprawach o wydanie innych decyzji, które były poprzedzone oceną o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (tzw. ocena ponowna)
.....

7.1.7. Postępowania odwoławcze w innych postępowaniach, w sprawach dotyczących środowiska
.....

Prosimy również o ocenę wysokości kosztów ponoszonych przez organizacje w związku ze sprawami sądowymi:

7.2. Czy zdaniem organizacji wysokość wpisu sądowego jest duża czy mała? Z jakich źródeł ją pokrywacie? W okresie od 1 stycznia 2014 do 31 marca 2015 ile organizacja wydała na same wpisy sądowe?
.....

7.3. Z jakich środków organizacja pokrywała koszty odwołań do WSA ?
.....

7.4. W okresie od 1 stycznia 2014 do 31 marca 2015 ile organizacja wydała na obsługę prawną odwołań do WSA?
.....

7.5. Z jakich środków organizacja pokrywała koszty odwołań do NSA ?
.....

7.6. W okresie od 1 stycznia 2014 do 31 marca 2015 ile organizacja wydała na obsługę prawną odwołań do NSA?
.....

8. Podsumowanie, zagadnienia końcowe

Dla punktów 2-7 prosimy o:

8.1. Podaniu po co najmniej jednym przykładzie pozytywnym i szczególnie negatywnym lub nietypowym, które mogą zostać umieszczone w raporcie, jako dobre/złe praktyki w stosowaniu Konwencji :

Pozytywny:

.....

Negatywny:

.....

8.2. Zaproponowaniu 1-2 rozwiązań organizacyjnych lub prawnych, które mogą istotnie przyczynić się do lepszego, pełniejszego wdrożenia i stosowania Konwencji

1.

2.