

OPINIA PRAWNA

w sprawie komisyjnego projektu o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

(projekt wniesiony dnia 15 czerwca 2015 r.)

sporządzona dnia 4 lipca 2015 r.
przez r.pr. Magdalenę Bar i dra Jerzego Jendrośkę

I. Uwagi ogólne

1. Niniejsza opinia dotyczy projektu zmian ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: ustawa ooś).

Nie obejmuje natomiast omówienia zmian w ustawie o ochronie przyrody.

2. Rozważając dokonanie zmian w ustawie ooś należy pamiętać, że ewentualne nowe regulacje miałyby zastosowanie nie tylko do infrastruktury turystycznej, o której mowa w uzasadnieniu projektu, ale do wszystkich przedsięwzięć podlegających obowiązkowi przeprowadzenia oceny lub selekcji (screeningu) - w tym do przedsięwzięć uzyskujących dofinansowanie ze środków unijnych.

W związku z tym, że - jak będzie wykazane niżej - spora część zgłoszonych propozycji zmian może być wątpliwa z punktu widzenia zgodności z przepisami unijnymi, czy wręcz jest z nimi niezgodna, należy pamiętać, że wprowadzenie proponowanych zmian może spowodować kłopoty z uzyskiwaniem tych środków, w tym wstrzymanie finansowania. Sytuacja taka miała już miejsce w latach 2006-2008, kiedy Komisja Europejska zarzuciła niezgodność polskich przepisów dotyczących OOS z prawem UE.

Należy pamiętać, że ryzyko problemów z uzyskaniem dofinansowania może pojawić się nie tylko w przypadku ewidentnej i rażącej niezgodności z prawem UE, ale także w przypadku wątpliwości co do zgodności (wstrzymanie środków może trwać przynajmniej do wyjaśnienia tych wątpliwości).

Trzeba więc rozważyć czy i na ile proponowane w projekcie zmiany warte są takiego ryzyka.

3. Przez powołane w poprzednim punkcie „prawo europejskie” mające zastosowanie w omawianej sprawie należy przy tym rozumieć całe odpowiednie *acquis*, a więc nie tylko sam tekst dyrektywy EIA¹ (w wersji znowelizowanej dyrektywą 2014/52/UE), ale także ogólne przepisy Traktatów, orzecznictwo TSUE oraz - co szczególnie istotne - ratyfikowane przez Unię Europejską umowy międzynarodowe.

Szczególne znaczenie dla omawianych zagadnień (tj. proponowanych w projekcie zmian przepisów) ma Konwencja z Aarhus regulująca m.in. kwestie udziału społeczeństwa i dostępu do sądu w sprawach dotyczących ochrony środowiska².

TSUE - rozpatrując zgodność przepisów krajowych z prawem unijnym - w kilku wyrokach odnosił się do zgodności z Konwencją z Aarhus, traktując ją jako część prawa unijnego (zob. np. wyroki w sprawach C-115/09 (Trianel) oraz C-240/09 (Lesoochranárske zoskupenie VLK)).

Dla interpretacji konwencji z Aarhus niezwykle istotne są: orzecznictwo Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus (jest to międzynarodowy organ powołany do rozstrzygania spraw o naruszenia konwencji przez państwa będące jej stronami), a także przygotowany przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ Przewodniku dotyczącym stosowania konwencji z Aarhus (The Aarhus Convention. An Implementation Guide, United Nations 2014). Jest to oficjalny dokument ONZ interpretujący przepisy konwencji, który musi być brany pod uwagę przy jej stosowaniu. Także TSUE, w wyroku w sprawie C-182/10 (Solvay), docenił rolę owego Przewodnika, stwierdzając, że - choć nie jest to formalne źródło prawa - to powinien być brany pod uwagę przy interpretacji przepisów konwencji z Aarhus.

4. Generalnie można stwierdzić, że propozycje zmian przepisów przedstawione w projekcie zmierzają do drastycznego ograniczenia uprawnień społeczeństwa, w tym organizacji ekologicznych, w procesie inwestycyjnym.

Ponadto, ograniczeniu ulec mają także możliwości działania organów ochrony środowiska odpowiedzialnych za prawidłowe przeprowadzenie procedury oceny oddziaływania na środowisko (ograniczenie dotyczy możliwości wzywania do uzupełnień raportu o oddziaływaniu na środowisko).

5. Jak wynika z uzasadnienia projektu, został on opracowany ze względu na to, że - zdaniem jego autorów - konieczne jest przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom organizacji ekologicznych, które w nieuzasadniony sposób opóźniają postępowania.

Twierdzenia o owej „szkodliwej” roli organizacji nie są jednak poparte wynikami żadnych badań empirycznych, statystyką itp.

Nawet jeśli zdarzają się przypadki nieuczciwego działania organizacji, to z pewnością nie są one powszechne i nie może to być powodem tak drastycznego, jak to się proponuje w projekcie, ograniczenia praw wszystkich organizacji, a przy okazji także stron postępowania.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26 z 28.1.2012 ze zm.)

² Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706)

Praktyka wskazuje raczej, że wielokrotnie na skutek odwołania czy skargi organizacji ekologicznej wydane decyzje były uchylane przez organ odwoławczy lub sąd administracyjny. **A taka sytuacja oznacza nic innego, jak tylko to, że decyzje te były wadliwe - a więc nie spełniały stawianych przez prawo wymagań.** Ich eliminacja z obrotu prawnego przyczyniła się zatem do ochrony praworządności.

Z doświadczenia autorów niniejszej opinii wynika, że trudno znaleźć skuteczniejszy środek egzekwowania przestrzegania przepisów z zakresu ochrony środowiska, zwłaszcza w zakresie ocen oddziaływania na środowisko, niż zapewnienie szerokiego dostępu do sądu. Nic tak nie motywuje do przestrzegania przepisów zarówno inwestorów, jak i organów administracji, jak świadomość, że popełnione błędy mogą przyczynić się do uchylecia decyzji - zaskarżonej przez uprawnione do tego podmioty.

Ograniczenie uprawnień owych podmiotów (zwłaszcza tak drastyczne) spowoduje, że to skuteczne narzędzie ochrony publicznego interesu, jakim niewątpliwie jest ochrona środowiska, przestanie działać.

II. Uwagi szczegółowe

Ograniczenia uprawnień stron postępowania i organizacji na prawach strony

Art. 44 ust. 1

1. Zdanie trzecie proponowane do dodania w art. 44 ust. 1 stanowi, że w trakcie postępowania przed organem pierwszej instancji rozpatrzeniu przez ten organ mają podlegać tylko te wnioski dowodowe i zastrzeżenia organizacji ekologicznych, które zostały „w sposób należyty uzasadnione”, i które „nie zostały złożone w sposób oczywisty w celu przedłużenia postępowania”. Na mocy zdania piątego wymagania te mają mieć zastosowanie także do stron postępowania.

2. Konwencja z Aarhus ani dyrektywa EIA nie wymagają, aby uwagi składane w ramach procedury oddziaływania na środowisko były „należyte uzasadnione” przez ich autorów. Wręcz przeciwnie, art. 6 ust. 7 konwencji nakazuje, aby przedstawiciele „zainteresowanej społeczności” mieli możliwość składania „wszelkich uwag, informacji, analiz i opinii”, które uważają za odnoszące się do planowanego przedsięwzięcia („*any comments, information, analyses or opinions that it considers relevant to the proposed activity*”).

Ponadto, art. 6 ust. 8 konwencji wymaga, aby złożone przez społeczeństwo uwagi i wnioski zostały należyte rozważone przy wydawaniu decyzji („*due account is taken of the outcome of the public participation*”). O ile Konwencja nie nakazuje, aby wszystkie uwagi zostały uwzględnione (w tym sensie, że organ byłby zobowiązany się z nimi zgodzić), to konieczne jest ich wzięcie pod uwagę i rzetelne rozważenie w toku postępowania.

Jak wyraźnie wskazano w Przewodniku dotyczącym stosowania konwencji z Aarhus - dokumencie interpretującym przepisy konwencji, organ ma obowiązek rozpatrzyć **wszystkie**

złożone uwagi (The Aarhus Convention. An Implementation Guide, United Nations 2014, str. 155).

Pogląd o obowiązku rozważenia wszystkich zgłoszonych uwag - także jeśli nie są one opatrzone uzasadnieniem („motivated”) wyraził Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w orzeczeniu w sprawie przeciwko Litwie ACCC/C/16. Komitet stwierdził tu wyraźnie, że litewskie przepisy wymagające takiego uzasadnienia są niezgodne z konwencją. Na skutek tego orzeczenia Litwa zmuszona była dokonać odpowiedniej zmiany prawa.

Pogląd o konieczności uwzględnienia wszystkich uwag i wniosków Komitet przedstawił także w orzeczeniu w sprawie przeciwko Hiszpanii ACCC/C/24. Nie ma tu więc miejsca na możliwość ignorowania uwag i wniosków, które nie będą przez wnoszącego należycie uzasadnione.

W związku z tym, należy uznać, że nałożenie dodatkowego wymagania - uzasadniania składanych uwag - **narusza wymagania konwencji z Aarhus.**

3. Co bardzo istotne, proponowane wymaganie uzasadniania składanych uwag i wniosków powoduje, że ciężar dowodu (udowodnienia określonych faktów) jest przerzucany z inwestora na inne strony postępowania lub podmioty na prawach strony (organizacje ekologiczne).

Na przykład, będący stroną postępowania sąsiad planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie spowodować naruszenie stosunków wodnych (obniżenie wód gruntowych), obawiający się że może to niekorzystnie wpłynąć na jego nieruchomość będzie musiał wykazać („należyte uzasadnić”), że takie oddziaływanie jest możliwe. W przypadku, gdy nie będzie w stanie tego zrobić, a jedynie zgłosi swoje podejrzenie w tym zakresie, organ w ogóle pominie jego zastrzeżenie (nie rozpatrzy go). Podejście takie jest niezgodne z zasadą przezorności wyrażoną w art. 6 ust. 2 ustawy Poś³ oraz w prawie unijnym (art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Należy przy tym wziąć pod uwagę, że strony postępowania (sąsiedzi planowanego przedsięwzięcia), jak też lokalne organizacje ekologiczne często nie posiadają wystarczających środków na zlecenie specjalistycznych analiz, które mogłyby uzasadnić ich zastrzeżenia.

Nałożenie na nich obowiązku ponoszenia kosztów takich analiz spowodowałoby naruszenie konwencji z Aarhus, która w preambule podkreśla, że procedura udziału społeczeństwa powinna być dostępna bez stawiania ograniczeń finansowych: „*uznając też, że społeczeństwo powinno być świadome procedur udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska, mieć do nich swobodny dostęp i wiedzieć, jak z nich korzystać*” (w wersji angielskiej obowiązek zapewnienia wolnego dostępu do procedury udziału społeczeństwa jest sformułowany wyraźniej: „*Recognizing also that the public needs to be aware of the procedures for participation in environmental decision-making, have free access to them and know how to use them*”).

4. Jeśli chodzi o przepis dotyczący pomijania przez organ uwag „złożonych w sposób oczywisty w celu przedłużenia postępowania”, to należy zauważyć, że jest to kryterium całkowicie niejasne. W jaki sposób, i na jakiej podstawie, organ miałby oceniać intencję

³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.)

strony zgłaszającej wniosek? Jest to kwestia całkowicie subiektywna i nie poddająca się kontroli w ramach postępowania administracyjnego.

5. Wprowadzenie proponowanych ograniczeń spowodowałoby też doprowadzenie do wewnętrznej niespójności ustawy ooś.

W jej przepisach dotyczących udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji (art. 33 i nast.) nie ma analogicznych ograniczeń - uwagi złożone przez społeczeństwo („każdego”) nie muszą być ani uzasadniane, ani nie podlegają ocenie pod kątem subiektywnych intencji składających je osób.

Tworzy to dość dziwną sytuację, w której strony postępowania i występujące na prawach strony organizacje mają w postępowaniu mniejsze uprawnienia niż pozostali członkowie społeczeństwa.

Jednocześnie należy podkreślić, że wprowadzenie omawianych wyżej ograniczeń także do przepisów dotyczących udziału społeczeństwa pogłębiłoby jeszcze bardziej opisaną wyżej niezgodność z konwencją z Aarhus.

6. Ponadto należy zauważyć, proponowane zmiany są wewnętrznie sprzeczne z logicznego punktu widzenia - bo w jaki sposób organ miałby stwierdzić czy wniosek jest „należycie uzasadniony” lub czy nie został złożony w celu przedłużenia postępowania bez rozpatrzenia tego wniosku?

7. Zdanie czwarte proponowane do dodania w art. 44 ust. 1 stanowi, że w trakcie postępowania organizacje ekologiczne mogą składać tylko takie wnioski i zastrzeżenia, które mają związek z ochroną środowiska. Inaczej niż w przypadku ograniczenia, o którym mowa w zdaniu trzecim, wymaganie zdania czwartego nie zostało rozciągnięte na strony postępowania.

8. Ograniczenie takie jest niezgodne z konwencją z Aarhus, zwłaszcza z jej art. 6 ust. 7 i 8.

Jak wskazano wyżej, art. 6 ust. 7 konwencji nakazuje rozpatrzenie **wszystkich** uwag i wniosków złożonych przez członków zainteresowanej społeczności, a więc także przez organizacje ekologiczne (zgodnie z art. 2 ust. 5 konwencji, organizacje ekologiczne muszą być uznawane za członków zainteresowanej społeczności i tak traktowane).

9. We wspomnianym wyżej Przewodniku dotyczącym stosowania konwencji z Aarhus (The Aarhus Convention. An Implementation Guide) wskazano wyraźnie, że ocena tego czy składane uwagi są dla sprawy istotne **należy do wnoszących owe uwagi**. O ile tylko członkowie zainteresowanej społeczności uważają, że zgłaszana uwaga jest istotna dla prowadzonego postępowania dotyczącego planowanego przedsięwzięcia, **organ ma obowiązek jej rozpatrzenia** (str. 153).

10. Jak wskazano wyżej, konwencja wymaga także, aby wszystkie zgłoszone uwagi zostały przez organ rozpatrzone przy wydawaniu decyzji (str. 155 Przewodnika oraz orzeczenie ACCC/C/2008/24 przeciwko Hiszpanii).

Art. 44 ust. 2

11. Zmiany proponowane w art. 44 ust. 2 stawiają dodatkowe wymagania odnoszące się do treści odwołania i sposobu jego rozpatrywania:

- a) odwołanie ma określać istotę i zakres żądania;
- b) odwołanie musi wskazywać dowody uzasadniające „żądanie”;
- c) rozpatrywane będą tylko te zarzuty, które są związane z ochroną środowiska;
- d) rozpatrywane będą tylko te zarzuty skarżących, które zgłoszone w odwołaniu.

Jak się wydaje, ograniczenia wymienione wyżej w pkt a) i c) odnoszą się zarówno do stron postępowania (czyli bliższych i dalszych sąsiadów planowanego przedsięwzięcia), jak i do organizacji ekologicznych, natomiast ograniczenie z pktu b) - tylko do organizacji ekologicznych (choć brzmienie proponowanych zmian nie jest do końca jasne).

ad a)

12. Samo wymaganie, aby odwołanie określało istotę i zakres żądania nie jest może szczególnie wygórowane, niemniej jednak należy zauważyć, że stanowić będzie pewną barierę w dostępie do procedury odwoławczej. Nieznający procedury administracyjnej ani terminologii prawniczej sąsiad planowanej inwestycji nie będzie prawdopodobnie w stanie samodzielnie sformułować takiego żądania, tj. wyartykułować, że np. żąda uchylecia decyzji w całości / w części i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji - ewentualnie wydania decyzji odmownej czy umorzenia postępowania.

Spowoduje to, że każde takie odwołanie będzie musiało być przygotowane przez profesjonalnego prawnika, co niewątpliwie spowoduje barierę w dostępie do sądu - a jednocześnie niewiele da z punktu widzenia przyspieszenia czy ułatwienia postępowania odwoławczego. Organ odwoławczy jest przecież na tyle kompetentny, że zdaje sobie sprawę jakie możliwości zakończenia postępowania odwoławczego są możliwe (katalog tych możliwości jest zresztą ograniczony), więc umieszczenie lub nieumieszczenie określonego żądania w odwołaniu nie wpłynie na szybkość działania organu odwoławczego, tym bardziej, że - zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego - i tak nie byłby nim związany.

ad b)

13. Zgodnie z projektem odwołanie ma zawierać dowody uzasadniające zawarte w nim „żądanie”. Autorom projektu chodziło zapewne o uzasadnienie zarzutów zawartych w odwołaniu. Żądania - czyli np. stwierdzenia o treści „wnoszę o uchylenie decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania” - z logicznego punktu widzenia nie da się udowodnić (musiałaby to być jakaś dziwna konstrukcja, w której autor odwołania

udowadniałby, że faktycznie sformułował określone żądanie, i że sformułował je on, a nie kto inny).

14. Przyjmując zatem, że obowiązek przedstawienia dowodów miałby dotyczyć przedstawionych w odwołaniu zarzutów, należy wskazać, że byłoby to drastyczne i całkowicie nieproporcjonalne pogorszenie pozycji innych niż inwestor stron postępowania (i organizacji na prawach strony) w stosunku do inwestora.

Jak już wskazywano wyżej, niedopuszczalne jest przerzucanie ciężaru dowodu na narażone na oddziaływanie przedsięwzięcia strony postępowania lub organizacje działające na prawach strony. Przedstawienie dowodów na zasadność zarzutów - np. co do nieprawidłowości w raporcie o oddziaływaniu na środowisko wymagałoby zamówienia przez strony specjalistycznych opracowań (kontr-raportów), których koszt obciążałby osoby inne niż inwestor.

Wprowadzenie tego typu obowiązku stanowiłoby istotną barierę w dostępie do procedur odwoławczych (wymiaru sprawiedliwości), jako że organizacje ekologiczne ani sąsiedzi inwestycji przeważnie nie mają dostępu do danych jakimi dysponuje inwestor, nie mają też często środków finansowych na zlecenie odpowiednich badań i analiz.

W związku z tym, nałożenie takiego obowiązku prowadziłoby do naruszenia art. 9 ust. 4 Konwencji z Aarhus, zgodnie z którym procedury odwoławcze w sprawach dotyczących ochrony środowiska mają być „*bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty*”. Obciążenie organizacji ekologicznych kosztami sporządzania analiz i opracowań powodowałoby, że procedura odwoławcza byłaby „*dyskryminacyjna ze względu na koszty*”.

Regulację analogiczną do art. 9 ust. 4 Konwencji z Aarhus zawiera art. 11 ust. 4 zd. 2 dyrektywy EIA - zgodnie z nim: „*Każda taka procedura musi być uczciwa, sprawiedliwa, przeprowadzana bez zbędnej zwłoki i niezbyt droga.*”

Zarzut powyższy pojawiłby się zarówno w przypadku, gdyby ciężarem dowodu miały być obciążone tylko organizacje, jak też wtedy, gdyby miało to dotyczyć także stron postępowania.

Ponadto takie podejście uniemożliwia skuteczną ochronę własnych interesów prawnych przez strony postępowania - przede wszystkim ochronę prawa własności (w postaci prawa do niezakłóconego korzystania z własnej nieruchomości). Rozwiązanie takie narusza konstytucyjną zasadę ochrony własności.

Ocena przedstawionych w odwołaniach zarzutów powinna należeć do organu odwoławczego.

ad c)

15. Ograniczenie zakresu składanych uwag tylko do tych, które dotyczą ochrony środowiska narusza art. 6 ust. 7 i 8 konwencji z Aarhus - zagadnienie to zostało wyjaśnione wyżej, w pkt II.2 i II.8-10 opinii.

ad d)

16. Proponowany wymóg, aby rozpatrywane były tylko te zarzuty skarżących, które zgłoszone w odwołaniu nie ma w obecnym kształcie - z logicznego punktu widzenia - żadnego sensu. Jasne jest przecież, że organ nie będzie rozpatrywał innych zarzutów pochodzących od skarżących niż te, które wyrazili oni w odwołaniu.

17. Jeśli natomiast autorom projektu chodziło o to, że organ nie powinien brać pod uwagę żadnych innych aspektów nieprawidłowości przeprowadzonego postępowania niż te, które zostały wyrażone w odwołaniach (tj. że nie powinien z urzędu sprawdzać przestrzegania prawa przez organ pierwszej instancji), to należy stwierdzić, że byłoby to całkowite odejście od ogólnej zasady praworządności, czyli przestrzegania prawa przez organy administracji z urzędu, wyrażonej w art. 7 Kpa. Zgodnie z nią, organy administracji „stoją na straży praworządności” - a to oznacza, że w uruchomionej procedurze, w tym procedurze odwoławczej, mają obowiązek badania przestrzegania prawa, w tym zgodności badanej decyzji z prawem - nie tylko w zakresie kwestionowanym przez odwołującego się. Ponadto organy odwoławcze, podobnie jak organy I instancji, mają obowiązek kompleksowego rozpatrzenia sprawy oraz dążenia do ustalenia prawdy obiektywnej.

Wyłączenie zasady praworządności w odniesieniu do postępowań odwoławczych w sprawach dotyczących decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy uznać za środek skrajnie nieproporcjonalny (nieproporcjonalnie ostry) i niemożliwy do pogodzenia z konstytucyjną zasadą państwa prawa.

Należy zauważyć, że możliwości działania organu odwoławczego byłyby nawet bardziej ograniczone niż możliwości orzekania przez Naczelny Sąd Administracyjny, który wprawdzie jest związany zarzutami kasacji ale nawet on bierze z urzędu pod uwagę okoliczności powodujące nieważność postępowania administracyjnego. Postępowania przed NSA ma przy tym charakter wyjątkowy; jest to sąd ostatniej instancji, który z założenia bada tylko prawidłowość postępowania przeprowadzonego przez sąd I instancji, czyli wojewódzki sąd administracyjny (WSA). WSA natomiast bada całość postępowania administracyjnego, czyli to, czy postępowanie organów administracji było zgodne z prawem.

Pomysł pozbawienia organu drugiej instancji możliwości badania prawidłowości działania organu pierwszej instancji należy uznać za absurdalny - zwłaszcza że przecież organ odwoławczy, w przypadku gdy uchyla decyzję pierwszoinstancyjną, może (a nawet powinien) rozstrzygnąć sprawę co do istoty. Takiego orzeczenia nie sposób wydać ograniczając się tylko do zbadania zarzutów odwołań, tj. bez rozpatrzenia wszystkich okoliczności sprawy.

Art. 44 ust. 3

18. Zmiana proponowana w art. 44 ust. 3 jest pochodną i konsekwencją zmiany proponowanej w art. 44 ust. 2, a więc obciążenia skarżących ciężarem dowodu w odniesieniu do zarzutów stawianych postępowaniu prowadzonemu przez organy administracji - w przypadku art. 44 ust. 3 chodzi o postępowanie przed WSA.

Proponowane zmiany należy ocenić krytycznie - z powodów analogicznych jak wskazane wyżej w pkt II.13-14.

Art. 44¹ ust. 1-3

19. Przepisy proponowane w art. 44¹ ust. 1-3 przewidują możliwość wyłączenia z postępowania organizacji niespełniających określonych wymagań.

Niepokojące są zwłaszcza przepisy art. 44¹ ust. 1 pkt 2, które przewidują, że organ administracji miałby oceniać „dobrą wiarę” organizacji czy przestrzeganie przez nią „dobrych obyczajów”.

Pojęcia „dobrej wiary” czy „dobrych obyczajów” są na tyle nieostre, że dawałyby organom administracji ogromną dowolność interpretacji. Pozostawienie takich ocen organom byłoby na tyle niepożądane, że nie są one przygotowane, ani nie mają kompetencji do dokonywania tego typu rozstrzygnięć.

Ponadto trzeba zauważyć, że zwłaszcza pojęcie „dobrych obyczajów” jest obce polskim przepisom z zakresu postępowania administracyjnego (nie występuje w innych przepisach z tego zakresu). Tym bardziej byłoby więc trudne do zinterpretowania przez organy administracji.

Wymienione w omawianym przepisie tytułem przykładu składanie fałszywych zeznań lub przedstawianie fałszywego dowodu są oczywiście naganne, ale do zwalczania tego typu zachowań służą odpowiednie środki prawne, w tym zwłaszcza karne. Organ administracji nie jest powołany ani przygotowany do badania ani stwierdzania istnienia tego typu czynów.

20. Jak wskazano wyżej, w świetle konwencji z Aarhus niedopuszczalne jest też ograniczanie zakresu tematycznego składanych uwag i wniosków. Tymczasem ostatnie słowa w pkt 2 przewidują możliwość wyłączenia organizacji, której uwagi dotyczą aspektów innych niż ochrona przyrody.

21. Ponadto ustęp 2 w art. 44¹ przewiduje, że wyłączona z postępowania organizacja nie może w nim również składać uwag ani wniosków. Narusza to art. 33 i następne ustawy ooś, które przewidują, że uwagi i wnioski składać może każdy i z pewnością nie daje możliwości wprowadzania tu jakichkolwiek ograniczeń, takich jak minimalny okres działania organizacji. Jednocześnie art. 6 konwencji z Aarhus, który jest implementowany do polskiego prawa przez art. 33 i następne ustawy ooś nie pozwalałaby na wprowadzenie tego typu ograniczenia.

Art. 33 ustawy ooś ani konwencja z Aarhus nie przewidują też możliwości oceny intencji (dobrej wiary czy dobrych obyczajów) osób składających uwagi i wnioski.

Jeśli takie uwagi i wnioski zostaną uznane przez organ za nieuzasadnione, to po prostu nie będą uwzględnione w wydanej decyzji; powinny jednak zostać przyjęte i rozpatrzone.

22. Niezrozumiałe jest odniesienie w art. 44¹ do opracowywania „projektu dokumentu”, skoro omawiany przepis dotyczy prawa do sądu (procedury odwoławczej), a w przypadku opracowywania dokumentów (procedury planistycznej) organizacjom ekologicznym nie przysługuje prawo do zaskarżania przyjętych dokumentów. Do takich postępowań nie stosuje

się też Kpa, nie ma więc mowy o wstępowaniu organizacji do postępowania „na prawach strony”.

Art. 44¹ ust. 4-5

23. Przepisy proponowane w art. 44¹ ust. 4-5 przewidują daleko idące sankcje dla organizacji, które - zdaniem organów prowadzących postępowanie lub sądów administracyjnych - naruszały „dobre obyczaje” lub działały w złej wierze podczas postępowania.

Sankcje takie miałyby być stosowane przez sąd rejestrowy lub starostę prowadzącego rejestr stowarzyszeń zwykłych i polegałyby na: (1) wykreśleniu organizacji z rejestru, tj. faktycznie na jej likwidacji; (2) czasowym pozbawieniu jej możliwości uczestnictwa w postępowaniach.

24. Pomijając już fakt, że sądy rejestrowe i starostowie nie mają ani kompetencji, ani procedur do stosowania sankcji wymienionej wyżej w pkt (2), należy stwierdzić, że stosowanie tak dotkliwych sankcji jak wykreślenie z rejestru naruszałoby:

- konstytucyjne prawo do zrzeszania się (art. 12 Konstytucji) - prawo to obejmuje nie tylko wolność do zakładania stowarzyszeń i fundacji ale także prawo ich funkcjonowania bez zagrożenia, że zostaną zlikwidowane za dowolnie oceniane naruszenie enigmatycznych „dobrych obyczajów”;
- art. 29 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach; zgodnie z tym przepisem sąd może rozwiązać stowarzyszenie, ale tylko: na wniosek organu nadzorującego lub prokuratora i tylko w przypadku, gdy działalność stowarzyszenia „wykazuje rażące lub uporczywe naruszenie prawa albo postanowień statutu i nie ma warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem”; zachowania opisane w proponowanym art. 44¹ ust. 4 nie wyczerpują opisanych wyżej znamion;
- art. 15 ustawy o fundacjach, która przewiduje możliwość likwidacji fundacji tylko w przypadku osiągnięcia celu, dla którego fundacja była ustanowiona, wyczerpania środków finansowych i majątku fundacji albo na mocy przepisu ustawy.

25. Stosowanie opisanych wyżej sankcji wobec organizacji naruszałoby też art. 3 ust. 8 konwencji z Aarhus, zgodnie z którym:

„Każda ze Stron zapewni, że osoby realizujące swoje uprawnienia w zgodzie z postanowieniami niniejszej konwencji nie będą w wyniku tego w żaden sposób karane, prześladowane lub szykanowane. Przepis ten nie narusza kompetencji sądów krajowych do orzekania o zwrocie uzasadnionych kosztów w postępowaniu sądowym.”.

Ograniczenia dotyczące możliwości żądania przez organ uzupełnień raportu

26. Proponowany do dodania art. 77¹ ustawy ooś ogranicza możliwość zwracania się przez organy prowadzące postępowania o uzupełnienia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

27. Rozważając proponowaną zmianę należy wskazać, że - zgodnie z wyrażonymi w art. 7 i 77 Kpa zasadami postępowania administracyjnego - zadaniem organu administracji jest przede wszystkim dążenie do wszechstronnego i dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz zebranie i rozpatrzenie - w sposób wyczerpujący - całego materiału dowodowego (tzw. dążenie do prawdy obiektywnej).

28. Dla wypełnienia tych obowiązków konieczne jest przyznanie organowi możliwości żądania od wnioskodawcy uzupełnienia przedstawionej dokumentacji (raportu) - zwłaszcza, że w praktyce często pozostawiają one sporo do życzenia.

29. Także znowelizowana dyrektywa EIA podkreśla wagę jakości raportu i zobowiązuje organy do rzetelnej jego weryfikacji. Art. 5 ust. 3 lit. c) dyrektywy przewiduje wręcz obowiązek organu zwracania się do inwestora o dodatkowe informacje.

30. W praktyce nie zawsze jest możliwe wskazanie przez organ wszystkich potrzebnych uzupełnień już po pierwszym przeczytaniu raportu.

Potrzeba kolejnych uzupełnień może zrodzić się w toku dalszego postępowania dowodowego, w tym na skutek uzyskania stanowisk organów współdziałających, udziału społeczeństwa itp.

31. O ile nie można wykluczyć rozważania jakiejś formy „zdyscyplinowania” organów prowadzących postępowanie, to wprowadzenie zmian w proponowanej formie w praktyce może uniemożliwić organom realizację opisanych wyżej obowiązków wynikających z dyrektywy i z Kpa.

Ograniczenie możliwości skutecznej weryfikacji wydanych decyzji środowiskowych

32. Proponowany do dodania art. 85¹ ustawy ooś ogranicza możliwość eliminacji z obrotu prawnego wadliwej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ustępy 1 i 2 dotyczą przy tym nadzwyczajnych trybów wzruszania wydanej decyzji (stwierdzenia nieważności i uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania), a ustęp 3 - zwykłej procedury skargowej przed sądem administracyjnym.

33. Stanowi to ewidentne naruszenie art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus, zgodnie z którym Strony konwencji muszą zapewnić, aby w ramach procedur odwoławczych zapewnione były *„odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania”*.

Uniemożliwienie uchylecia wadliwej decyzji całkowicie pozbawia skuteczności przewidziane środki prawne.

III. Podsumowanie

Opisane wyżej proponowane zmiany w ustawie o oś należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Stanowią one próbę drastycznego ograniczenia uprawnień stron postępowania i organizacji ekologicznych, co nie tylko nie jest zgodne z konwencją z Aarhus i dyrektywą EIA, ale narusza także podstawowe konstytucyjne zasady państwa prawa i ochrony własności. Stanowi także ograniczenie rozwoju ogólnie rozumianego społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji.

Magdalena Bar



Radca prawny

Jerzy Jendrośka



Doktor nauk prawnych