

Spółeczny monitoring stanowienia prawa narzędziem demokratycznego państwa



Projekt prowadzi
Polski Klub Ekologiczny
oraz Oikos – Organic Norway
www.pkezg.pl
www.oikos.no/english



Projekt współfinansowany
z Funduszy EOG
w ramach programu
Obywatele dla Demokracji
www.ngofund.org.pl



Wprowadzenie

Danuta Pająk-Bener – Polski Klub Ekologiczny

Projekt „Spółeczny monitoring wdrażania Bałtyckiego Planu działania” realizowany był w okresie, w którym toczyło się kilka istotnych procesów ustawodawczych oraz miały miejsce istotne dla poprawy aktów prawnych regulujących czystość wód Bałtyku wydarzenia.

20 listopada 2014 r. Polska przegrała przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości sprawę dotyczącą implementacji do prawa polskiego zapisów Dyrektywy Azotanowej. Ponieważ kwestia zapisów prawa polskiego nie dość skutecznie chroniących wody Morza Bałtyckiego przed wpływem azotanów i fosforanów była znana (Komisja Europejska dwukrotnie udzieliła Polsce upomnienia w tej sprawie) działania zmierzające do przygotowania nowej Ustawy Prawo Wodne, która miała rozwiązać część problemów nabrały tempa.

10 marca 2015 r. zostały zainaugurowane konsultacje społeczne dotyczące zmiany zapisów Ustawy Prawo Wodne. Główne uwagi Polskiego Klubu Ekologicznego do planów dotyczyły niedostatecznego wykorzystania małej retencji oraz renaturyzacji rzek, znikomych działań edukacyjnych, brak oceny całościowej planowanych inwestycji, a skupianie się na ocenie poszczególnych z nich.

1 lipca 2015 r. w gmachu Ministerstwa Środowiska z inicjatywy WWF zostały przeprowadzone rozmowy w Ramach IV Bałtyckiego Okrągłego Stołu, których głównym tematem było wdrażanie w Polsce Dyrektywy Azotanowej. Omawiano m.in. planowane zmiany do Ustawy Prawo Wodne i spodziewany termin jej wprowadzenia (maj 2016 r.), z uwzględnieniem Programu działań dla całego kraju ograniczającego ucieczkę substancji odżywczych do wód powierzchniowych.

Ponieważ ustawa została przygotowana w większości bez uwzględnienia wniosków z konsultacji społecznych spotkanie zakończyło się wnioskami dotyczącymi przeanalizowania i ewentualnego uwzględnienia postulatów strony naukowej i organizacji pozarządowych w sprawie zmniejszenia presji ze strony rolnictwa na środowisko Bałtyku.

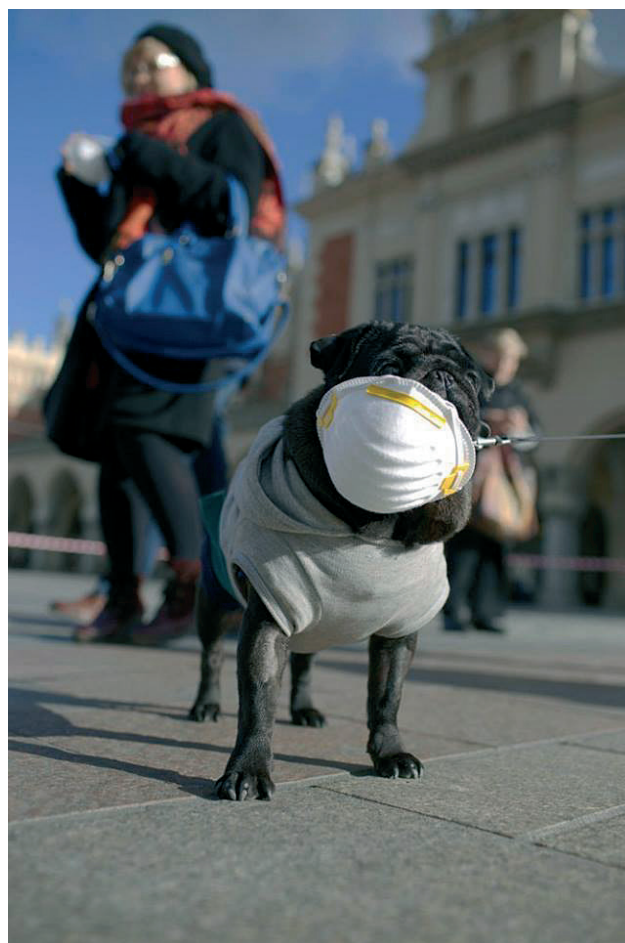
16 grudnia 2015 r. – przyjęcie przez parlament zmiany Ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz. 2295). Najistotniejsze zmiany dotyczą monitoringu czystości wód oraz oceny stanu wód. Ustawa zobowiązuje prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej do sporządzenia dla każdego dorzecza wykazu emisji, zrzutów oraz strat substancji priorytetowych (tj. substancji chemicznych stanowiących zanieczyszczenie wód powierzchniowych), uwzględniając przepisy prawa Unii Europejskiej dotyczące tych substancji w dziedzinie polityki wodnej i udostępniania tego wykazu w Biuletynie Informacji Publicznej. Dookreślenie punktów pomiaru, ich częstości i zakresu przewidziano w kompetencjach właściwego ministra.

Z perspektywy organizacji pozarządowych zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i jego stosowania, powinny brać udział podmioty społeczne. Wspólnie przygotowane zapisy prawa, procedury, programy mają wtedy szansę bycia realizowanymi z większą starannością. Jest to szczególnie istotne w przypadku aktów uwzględniających zasady zrównoważonego rozwoju, których umiejętne omijanie może przynosić niektórym podmiotom korzyści materialne, a generalnie szkodę społeczeństwu. Niewystarczające uwzględnianie głosu organizacji pozarządowych oraz marginalizowania ich roli w ww. procesach pomimo istnienia gwarancji

prawnych i coraz większej aktywności organizacji ma swoje uzasadnienie w praktyce. Dlatego przykład starań organizacji o minimalizowanie wpływu azotanów i fosforanów do Bałtyku jest jednym ze szczególnie konstruktywnych, pomimo że nie osiągnięto spektakularnego sukcesu, gdyż działania prowadzone od siedmiu lat zakończyły się zmianami w prawie nie uwzględniającymi wszystkich koniecznych zapisów stosowanych w prawie europejskim. Ich konstruktywna rola polega na wykorzystaniu w dążeniu do stanu optymalnego wszystkich możliwych instrumentów wywierania wpływu na organy rządowe i ustawodawcze, ze skargą do Komisji Europejskiej włącznie.

Działania te pokazują determinację organizacji doceniających zasady zrównoważonego rozwoju, które dla realizacji statutowych celów działają wytrwale, wielokierunkowo, używając specjalistycznej wiedzy z zakresu procedur administracyjnych i prawa. Mimo tego współpraca z administracją toczy się ze zmiennym szczęściem.

Przykład Krakowskiego Alarmu Smogowego jest optymistyczny i fakt, że zanieczyszczone powietrze stało się wspólną sprawą wszystkich obywateli, jest niewątpliwym sukcesem tej kampanii. Napawa to optymizmem, gdyż na pewno przyjdzie taki dzień, że i woda będzie naszą wspólną sprawą, a potem i całe środowisko, bo jego jakość to nasze życie i zdrowie. A dzień, w którym to zrozumiemy, będzie wielkim sukcesem społeczeństwa obywatelskiego.



zdjęcie: Anna Dworakowska

Rola organizacji ekologicznych w procesie konsultacji społecznych na przykładzie konsultacji dokumentów w zakresie gospodarki wodnej

Maria Staniszewska – Polski Klub Ekologiczny

22 czerwca 2015 r. zakończył się 12-miesięczny okres konsultacji społecznych dwóch strategicznych dokumentów planistycznych w zakresie gospodarki wodnej – aktualizacji Planu Gospodarowania Wodami (w tym również jego załącznika: Programu Wodno-Środowiskowego Kraju) oraz Programu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym (konsultacje tego dokumentu zostały przedłużone do 31 lipca).

Plan Gospodarowania Wodami (PGW), którego integralną częścią jest Program Wodno-Środowiskowy Kraju, jest podstawowym dokumentem stanowiącym o zarządzaniu wodami na terenie Polski. Dokumenty te tworzone są dla obszarów wszystkich dorzeczy w ramach wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW). PGW stanowi podstawę do podejmowania wszystkich decyzji mających wpływ na stan zasobów wodnych, ich jakość oraz zasady gospodarowania nimi w przyszłości. W Planie Gospodarowania Wodami znajdują się przedsięwzięcia i inwestycje, które mają znaczący wpływ na jakość wód i jednocześnie spełniają przesłanki wynikające z art. 4.7 RDW, w związku z czym mogą być realizowane. Ponadto w załączniku do PGW – Programie Wodno-Środowiskowym Kraju – zawarte są działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód i ekosystemów od nich zależnych. Innymi słowy zawiera on działania „pro-środowiskowe”, których wdrożenie ma posłużyć do osiągnięcia celów środowiskowych. Nie znajdują się tam ściśle techniczne działania przeciwpowodziowe.

Plany Zarządzania Ryzykiem Powodziowym opracowywane są w związku z wymogami zawartymi w Dyrektywie Powodziowej (Dyrektywa 2007/60/WE). Głównym celem tego dokumentu jest ograniczenie ryzyka

powodziowego i zmniejszanie następstw powodzi. W planach tych znajdują się kluczowe działania techniczne i nietechniczne, mające na celu ochronę przed wielką wodą. Zobowiązania wynikające z Dyrektywy, narzucają konieczność opracowania wstępnej oceny ryzyka powodziowego, map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego i planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz ich publicznego udostępnienia.

Na spotkaniach konsultacyjnych zaprezentowano ogólne charakterystyki dorzeczy, zakres dokumentów oraz typologię planowanych przedsięwzięć i inwestycji. Ponadto scharakteryzowano obszary chronione, przeanalizowano przewidywane skutki środowiskowe realizacji planów, przedstawiono odstępstwa od osiągnięcia celów środowiskowych zgodnie z RDW oraz programy i kategorie działań dla jednolitych części wód.

Przedstawiciele Polskiego Klubu Ekologicznego brali udział w czterech spotkaniach konsultacyjnych – w tym 26 lutego oraz 7 maja 2015 r., dotyczących aktualizacji Planów Gospodarowania Wodami, oraz 1 czerwca i 7 lipca 2015 r., dotyczących Planów Zarządzania Ryzykiem Powodziowym – i zgłosili niżej wymienione uwagi.



zdjęcie: archiwum PKE

Plany Zarządzania Ryzykiem Powodziowym

W trakcie odbywających się licznych konferencji i spotkań naszą uwagę zwrócił duży nacisk położony na realizację inwestycji hydrotechnicznych, przy jednoczesnym marginalnym ujęciu pozainwestycyjnych możliwości minimalizowania zagrożenia powodziowego. W efekcie powyższe dokumenty nie mają charakteru zrównoważonego, które traktowałoby powódź jako zjawisko naturalne. Nie ujęto w konsultowanych dokumentach możliwości zapewnienia przestrzeni dla rzeki, czyli rozsunęcia wałów, wykorzystania starorzeczy, tworzenia kanałów ulgi i in. działań, dzięki którym fala powodziowa stanowiłaby mniejsze zagrożenie.

W konsultowanych planach nie uwzględniono małej retencji leśnej, która powinna być stosowana w skali masowej, zwłaszcza na południu Polski (tereny górskie i podgórskie). Umożliwia ona spowolnienie szybkości spływu wód opadowych, równocześnie zapobiegając suszy.

W ocenie oddziaływania na środowisko planowanych inwestycji, zastosowano metodologię polegającą na przeprowadzeniu oceny jakościowej każdego działania inwestycyjnego z osobna, co w żaden sposób nie przekłada się na wpływ całościowy wszystkich planowanych przedsięwzięć na warunki panujące w zlewni. Takie podejście daje fałszywy obraz skutków środowiskowych, szczególnie w tych obszarach, gdzie zaplanowano bardzo dużo inwestycji (np. w regionie Górnej Wisły jest ich ponad 1100!).

W znikomym zakresie (w odniesieniu do skali planowanych inwestycji) zaplanowano działania dotyczące renaturyzacja rzek, w tym m.in. utrzymywanie czy wręcz odtwarzanie meandrów, prowadzenie bagienego rolnictwa itp.

Nie ujęto, w planie zarządzania ryzykiem powodziowym, ryzyka, jakim jest zagęszczenie inwestycji na południu Polski (szczególnie obszar Górnej Wisły).



zdjęcie: archiwum PKE

Nagromadzenie tak dużej liczby inwestycji może przynieść wręcz odwrotne skutki do planowanych, powodując zintensyfikowany spływ wód powierzchniowych do obszarów niżej położonych, powodując powódzie na obszarach nizinnych. Ponadto istnieje duże prawdopodobieństwo, że w wyniku zbyt dużego zagęszczenia inwestycji, zmienią się stosunki wodne w regionie, co doprowadzi m.in. do zmiany klimatu. Za przykład uzasadniający powyższe obawy mogą posłużyć ostatnie doświadczenia powodziowe w zlewni Wisły i Odry w 1997 i 2010 r. Powódzie w zlewni Odry przynoszą znacznie większe szkody i straty materialne niż w zlewni Wisły, ze względu na przeregulowanie rzeki Odry.

Cały dokument jest opracowany na powódź 100-letnią (szansa wystąpienia to 1%), jednakże doświadczenia z 2010 r. wskazują, że największe zniszczenia były wynikiem przerwania wałów, które poczyniła woda wyższa niż 100-letnia. Uważamy, że w planach powinien być uwzględniony zasięg powodzi 500-letniej.

W Planach pominięto zupełnie problematykę retencji miejskiej, która jest silnie związana z planowaniem przestrzennym i rozrostem miast co, wraz z towarzyszącą infrastrukturą, powoduje wzrost izolacji zlewni – następuje zwiększenie spływu z powierzchni utwardzonych (dachy, drogi, parkingi itp.), przy jednoczesnym zmniejszeniu zasilania wód podziemnych.

Plany Gospodarowania Wodami – ocena wprowadzonych aktualizacji

W trakcie spotkań konsultacyjnych dotyczących Planów Gospodarowania Wodami, odnieśliśmy wrażenie, że uwaga wykonawców skupiona jest nie tyle na działaniach zmierzających do poprawy stanu wód w Polsce, i jednocześnie osiągnięciu celów środowiskowych wynikających z zapisów Ramowej Dyrektywy Wodnej, o ile na przesuwaniu istotnych działań w czasie i odstępstwach.

W osiągnięciu celów środowiskowych pomocna miała być aktualizacja Prawa Wodnego, w którym pojawił się zapis określający wodę jako wartość oraz uściślający zasady opłat za korzystanie z niej. Niestety, pomimo zakończenia prac nad ustawą, nie została ona zatwierdzona przez parlament do tej pory ze względów politycznych (wybory). Jako organizacja pozarządowa podważamy dobre intencje instytucji zaangażowanych w tworzenie aktualizacji PGW, w związku z niewystarczającymi działaniami uwzględniającymi zabezpieczenie wód powierzchniowych przez biogenami.

W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich ilość działań dbających o jakość wody jest mocno zawężona. Ponadto program ochrony gleb i wód ograniczono do 19%, z czego wskaźnikiem monitorującym jest „jakość gleb”, a co z wodami? W PGW dopatrujemy się braku odpowiednich regulacji tej kwestii między innymi np. w zlewni Bugu.

Zgłoszone przez instytucje i urzędy liczne uwagi do konsultowanych dokumentów obejmowały kwestie techniczne i formalne. Wśród zastrzeżeń, zgłoszonych przez nieliczne organizacje pozarządowe i osoby prywatne, znalazły się przede wszystkim te dotyczące zbyt małej uwadze poświęconej zwiększaniu naturalnej retencji oraz sprzeciw przeciwko nadmiernemu regulowaniu rzek.

Deklaracje Ministra Środowiska, jak i Krajowego Zarządu Gospodarstwa Wodnego, w sprawie prawidłowej

i zrównoważonej gospodarki wodnej pozostają niestety tylko na papierze. Nadal uwaga instytucji zajmujących się gospodarowaniem wodami w naszym kraju skupiona jest na hydrotechnicznych inwestycjach, które ani nie zabezpieczą nas w sposób wystarczający przed powodzią, ani tym bardziej przed suszami, czego przykładem może być tegoroczne lato. Jako organizacja ekologiczna mamy inną wizję zrównoważonego sposobu gospodarowania wodami, którą zaprezentowaliśmy w tym tekście.

Zakończenie konsultacji

Wszystkie nasze uwagi uzyskały odpowiedzi i zostały one zamieszczone na stronie KZGW. Odpowiedzi bardzo ogólnie dotyczyły tematu, a działania o jakie zabiegaliśmy mają bardzo niski priorytet realizacji.

Implementacja Aneksu III do Konwencji Helsińskiej w Polsce

dr inż. Jakub Skorupski – Federacja Zielonych „GAJA”

Jednym z najistotniejszych problemów legislacyjnych w obszarze prawa międzynarodowego jest obecnie w Polsce kwestia implementacji Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzonej w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346), zwanej Konwencją Helsińską. Federacja Zielonych „GAJA” od 2010 r. prowadziła działania zmierzające do wyjaśnienia i usunięcia niniejszego problemu, rzutującego bezpośrednio na stan środowiska przyrodniczego Morza Bałtyckiego, w związku z prowadzeniem działalności rolniczej.

Zidentyfikowany przez Federację Zielonych „GAJA” problem polega na istniejącym obecnie w Polsce dysonansie pomiędzy podpisaną 9 kwietnia 1992 r. i ratyfikowaną 24 czerwca 1999 r. przez stronę polską Konwencją Helsińską, a obowiązującym w Polsce prawem nawozowym. Jego źródłem jest fakt braku opublikowania w Dzienniku Ustaw znowelizowanego Załącznika III do Konwencji Helsińskiej. Nowelizacja wynika z poprawek wniesionych do Części 2 Załącznika III, zgodnie z zaleceniem Komisji Helsińskiej (HELCOM) 28E/4, ustanawiających podstawowe zasady ograniczania negatywnych skutków rolnictwa dla środowiska i mających charakter minimalnych wymagań dla ustawodawstwa krajowego. Co istotne, w myśl art. 32 Konwencji Helsińskiej, dotyczącego poprawek do załączników i przyjmowania załączników, znowelizowany Załącznik III wiążąco wszedł w życie dla strony Polskiej.

Załącznik III Konwencji Helsińskiej nie będzie miał w Polsce wewnętrznej mocy obowiązującej, aż do jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Skutkuje to obowiązaniem w Polsce dwóch równorzędnych (w rozumieniu prawa międzynarodowego) i różnoznacznych



zdjęcie: A. Kozłowska

aktów prawnych w zakresie nawozów naturalnych. W rezultacie, mimo wejścia w Polsce w życie Konwencji Helsińskiej z dniem 5 lutego 2000 r. polskie przepisy dotyczące przechowywania i stosowania nawozów odzwierzęcych nie zostały w pełni dostosowane do wymogów wynikających ze znowelizowanego Załącznika III. Najważniejsze rozbieżności dotyczą następujących kwestii określonych w nadmienionym załączniku:

- wymóg posiadania zbiorników na gromadzenie co najmniej 6-miesięcznej produkcji nawozów naturalnych
- obowiązek posiadania odpowiedniej zgody (korespondującej z pozwoleniem zintegrowanym) przez instalacje do intensywnej hodowli/chowu bydła powyżej 400 Animal Units
- ograniczenie stosowania fosforu wprowadzanego do gleb z nawozami do poziomu 25 kg na rok.

W związku z zauważonymi nieprawidłowościami Federacja Zielonych „GAJA” już w 2010 r. wystosowała wezwania do usunięcia stanu niezgodności z prawem międzynarodowym do Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Kancelarii Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Ministra Środowiska, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Prezesa Rządowego Centrum Legislacji. Sprawą zajęło się ostatecznie Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które nie były jednak w stanie ustosunkować

się do zgłoszonej sprawy, w związku z czym wystosowane zostało do Prezesa Rady Ministrów zażalenie na nieprawidłowe załatwienie sprawy. W kolejnych latach prowadzone były działania zmierzające do wyjaśnienia kwestii istniejących rozbieżności prawnych, a ostatecznie sprawa przekazana została Najwyższej Izbie Kontroli w 2013 r. w formie zaleceń co do projektowanej wówczas kontroli instalacji do chowu/hodowli zwierząt w Polsce (Panel ekspertów – kontrola pt. „Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt”, NIK, Warszawa, 19.11.2013 r.). W wynikach przeprowadzonej w 2014 r. kontroli „Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt” (P/14/050) Najwyższa Izba Kontroli wskazała na brak wprowadzenia do prawa krajowego przepisów implementujących prawo międzynarodowe dotyczące funkcjonowania ferm zwierząt w Polsce, w tym zapisów Aneksu III Konwencji Helsińskiej.

Pomimo opisanych zabiegów, do dnia dzisiejszego strona polska nie ogłosiła znowelizowanego tekstu Konwencji Helsińskiej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, co wciąż uniemożliwia prace nad jej pełną implementacją i transponowaniem do prawa polskiego, a tym samym zlikwidowanie rozbieżności między prawem krajowym a obowiązującymi stroną polską wymaganiami prawa międzynarodowego. Wiadomo, że prowadzone są uzgodnienia międzyresortowe, na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 ze zm.), pomiędzy Ministerstwem Środowiska a Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, związane z ratyfikacją poprawek do Załącznika III Konwencji Helsińskiej.

Niewątpliwym sukcesem Federacji Zielonych „GAJA” jest zidentyfikowanie opisanego problemu prawnego, jego nagłośnienie i zwrócenie na niego uwagi władz państwowych, organów kontroli oraz organizacji pozarządowych związanych z ochroną środowiska (zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym). Niepowodzeniem natomiast jest przeciągający się czas

załatwienia niniejszej sprawy i niemoc wskazanych resortów w wypracowaniu mechanizmów umożliwiających, z jednej strony, wywiązanie się przez państwo polskie ze zobowiązań zawartych w Załączniku III w stosunkach zewnętrznych, przy jednoczesnym braku tych zobowiązań w stosunkach wewnętrznych, a z drugiej zapewnienie sprawnej realizacji zapisów Konwencji Helsińskiej bez uszczerbku dla rolników, będących ich adresatami (wypracowanie wsparcia finansowego i doradczego opartych na wspólnotowym mechanizmie finansowania rolnictwa).

Przyczyn nadmienionych opóźnień doszukiwać należy się niewątpliwie w opieszałości, a nawet braku zainteresowania właściwych ministerstw przedmiotową sprawą. Pewnym problemem jest zapewne również błędnie postrzegany przez resort rolnictwa interes polskiego rolnika – opisane w znowelizowanym Załączniku III do Konwencji Helsińskiej rozwiązania nie są wymierzone działalności rolniczej, a wręcz przeciwnie – zmierzają one do osiągnięcia w regionie Morza Bałtyckiego standardów możliwie najbardziej bliskich rolnictwu zrównoważonemu, a więc zapewniających stały wzrost i rozwój w obszarze produkcji rolniczej, przy zabezpieczonych interesach środowiska przyrodniczego. W ostatecznym rozrachunku interesy te uznać należy za tożsame z dobrym, długofalowym interesem rolnictwa, które zarówno w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, uzależnione jest od zasobów środowiska przyrodniczego.



zdjęcie: Federacja Zielonych „GAJA”

Krakowski Alarm Smogowy

Emilia Ślimko

Krakowski Alarm Smogowy (KAS) jest ruchem społecznym, który powstał w odpowiedzi na bardzo złą jakość powietrza w Krakowie. Pod koniec 2012 r. kilkoro mieszkanki i mieszkańcy Krakowa, z troską o zdrowie swoich rodzin, postanowiło zaapelować do władz miasta o podjęcie skutecznych działań, by poprawić jakość powietrza w mieście. Wcześniej zapoznali się z ekspertyzami sporządzonymi na zalecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego wskazującymi, że głównym źródłem smogu w Krakowie są indywidualne paleniska węglowe. Jak się okazało, dotychczasowe działania nie przyniosły oczekiwanego efektu poprawy jakości powietrza w skali odpowiadającej wymogom prawnym, a wykonane analizy i ekspertyzy wskazywały, że tylko całkowity zakaz stosowania paliw stałych może na to pozwolić. Jednocześnie zespół KAS rozpoczął intensywną kampanię na portalu społecznościowym Facebook, skierowaną do obywateli i obywaterek Krakowa, uświadamiającą skalę zanieczyszczenia. Popularność profilu zaowocowała skuteczną mobilizacją oraz intensywnym rozwojem ruchu. Po roku działalności KAS sformalizował swoją działalność i zawiązał Stowarzyszenie, i do dzisiaj realizuje kampanie oraz projekty, których celem jest poprawa jakości powietrza w Krakowie, Małopolsce oraz Polsce. Jednym z najważniejszych sukcesów KAS jest doprowadzenie do przyjęcia w 2013 r. przez Sejmik Województwa Małopolskiego tzw. uchwały antysmogowej, ograniczającej palenie paliwami stałymi na terenie Krakowa. Co prawda, uchwała została uchylona w późniejszym czasie po sądowym orzeczeniu jej niezgodności z prawem, niemniej obecnie, po podpisaniu przez prezydenta Andrzeja Dudę nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska, uchwała ma duże szanse na wejście w życie w jeszcze bardziej restrykcyjnym wymiarze.



zdjęcia: Anna Dworakowska

Sposób działania

Od początku swojej działalności KAS skupiał się na dwóch kierunkach działań – informowaniu o zanieczyszczeniu w Krakowie oraz współpracy z przedstawicielami miasta i województwa w celu realizacji swoich postulatów. Oprócz regularnego umieszczania informacji o skali zanieczyszczenia i jego skutkach zdrowotnych na portalu społecznościowym, przygotowano petycję-apel do Sejmiku Województwa Małopolskiego o podjęcie skutecznych działań, w tym szczególnie o wprowadzenie zakazu palenia węglem i innymi paliwami stałymi w piecach domowych, przy uwzględnieniu kilkuletniego okresu przejściowego na dostosowanie instalacji grzewczych. Petycję podpisało ponad 17 000 osób.

Dodatkowo przeprowadzono akcje w przestrzeni publicznej – na początku 2013 r. happening z pustymi wózkami (udział wzięło ok. 200–300 osób, puste wózki miały symbolizować sytuację krakowskich dzieci nie wychodzących zimą na zewnątrz z powodu smogu) oraz marsz antysmogowy (udział wzięło ok. 2 000 osób), zorganizowany tuż przed głosowaniem w Sejmiku Województwa nad uchwałą o ograniczeniu palenia paliwami stałymi. Marsz antysmogowy był dużym sukcesem, bo pozwolił unaocznić wagę problemu oraz zaangażowanie mieszkanki i mieszkańców w sprawę. W tym samym

roku, dzięki współpracy z zaprzyjaźnionymi agencjami reklamowymi i innymi podmiotami, udało się zorganizować dwie kampanie outdoorowe. Na terenie miasta, na kilkudziesięciu billboardach oraz reklamach świetlnych typu citylight, pojawiły się plakaty m.in. „Nie chcemy oddychać smogiem”.



zdjęcie: Anna Dworakowska

Od samego początku współpraca zespołu KAS z władzami miasta i województwa układała się w sposób satysfakcjonujący. Jak podkreśla członkini KAS, Anna Dworakowska, władze Krakowa i Małopolski były i są otwarte na dialog w tym obszarze. Władze zdawały sobie sprawę, że za tematem redukcji zanieczyszczenia powietrza w Krakowie opowiada się bardzo wiele mieszkanki i mieszkańców, i że ruch społeczny się rozwija. Zespół położył nacisk na regularne kontakty z Prezydentem i radnymi miasta Krakowa oraz radnymi Sejmiku Wojewódzkiego. Powołując się na zalecenia ekspertyz przygotowanych dla Urzędu Marszałkowskiego, na spotkaniach proponowali wprowadzenie zakazu palenia paliwami stałymi oraz odwoływali się do wciąż rosnącego społecznego poparcia dla tego typu rozwiązania. Co więcej, proponowany zakaz zyskał poparcie Prezydenta Miasta Krakowa, Jacka Majchrowskiego, dzięki czemu łatwiej było przekonać do tego rozwiązania radnych Rady Miasta oraz Sejmiku. Co prawda, ekspertyzy przygotowane dla Urzędu Marszałkowskiego były dość ostrożne w wyrażaniu realności wprowadzenia takiego zakazu ze względu na

koszty, natomiast dzięki interwencji strony społecznej udało się przekonać władze, że środki na realizację założeń zakazu są dostępne, m.in. z funduszy Ministerstwa Środowiska oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego. W całym tym procesie pojawił się jeszcze jeden ważny czynnik sprzyjający – do końca września 2013 r. miał być uchwalony trzyletni Program Ochrony Powietrza. Ten fakt dopomógł zespołowi KAS wywrzeć skuteczną presję na urzędników, by zawrzeć w tym programie zakaz palenia paliwami stałymi. Kilka miesięcy regularnych kontaktów i rozmów przyniosło efekt w postaci wypracowania tekstu uchwały, do konsultowania którego w międzyczasie został zaproszony zespół KAS i inne krakowskie organizacje pozarządowe. W momencie kiedy tekst uchwały został dopuszczony do konsultacji społecznych, KAS skutecznie mobilizował stronę społeczną do przesyłania swoich uwag (ostatecznie wypowiedziało się około 2 000 osób i podmiotów) oraz do śledzenia całego procesu legislacyjnego. Oprócz zakazu palenia paliwami stałymi domagano się również wprowadzenia dopłat/refundacji do wymiany starych palenisk oraz programu osłonowego dla najuboższych (postulat ten był uwzględniony od samego początku w wyżej opisanej petycji). W procesie konsultacji KAS powoływał się na wyliczenia i ekspertyzy specjalistów, które wskazywały na możliwość zwiększenia środków na program osłonowy, co faktycznie przełożyło się na zwiększenie puli funduszy w tym obszarze. Obecnie, w procesie ponownego procedowania uchwały, KAS również mobilizował stronę społeczną do jego monitorowania, brania udziału w konsultacjach społecznych (swoje uwagi przesłało tym razem ok. 4 500 osób) oraz publicznego wysłuchania uchwały (koniec listopada 2015 r.).

Jak wspomniano, wprowadzenie uchwały o zakazie palenia paliwami stałymi na terenie Krakowa jest możliwe w świetle prawa dzięki nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska, którą w październiku 2015 r. podpisał prezydent RP Andrzej Duda. KAS był

jedną z organizacji, która zaangażowała się aktywnie w pracę z posłami Parlamentu RP, by zyskać ich poparcie dla nowelizacji. Jednocześnie zespół podjął starania o bezpośredni kontakt z Prezydentem – w czasie jego pobytu w Krakowie (przekazanie filtrów ze stacji monitoringu powietrza w Krakowie w postaci symbolicznych obrazów) oraz spotkania w Kancelarii Prezydenta w celu przekazania 11 000 podpisów pod petycją wzywającą Prezydenta do podpisu nowelizacji ustawy (petycja została zorganizowana razem z fundacją Akcja Demokracja).

Jednym z ważniejszych czynników, który przyczynił się do nagłośnienia problemu zanieczyszczenia powietrza w Krakowie oraz wywierania wpływu na decydentów, był udział mediów. Od samego początku zespół KAS zadbał o wypracowanie dobrych kontaktów z dziennikarzami zainteresowanymi tematem, dzięki czemu każde publiczne działanie jest nagłaśniane przez krakowskie, a obecnie też ogólnopolskie media. Ważne jest również zaangażowanie się w kampanię wielu ekspertów, naukowców, lekarzy, a także artystów, którzy swoją wiedzą i autorytetem wspierają działania KAS.

Początkowo jednym z czynników utrudniających współpracę z przedstawicielami władz była podejrzliwość wobec intencji twórców ruchu. Jak mówi Anna Dworakowska, wiele osób podejrzewało na początku ich działalności, że celem jest zabicie kapitału politycznego i realizacja własnych interesów politycznych lub biznesowych. Z czasem okazało się, że nieufność przerodziła się w chęć do współpracy i zaufanie do jakości pracy i wiedzy merytorycznej zespołu. Jak podkreśla, atutem KAS jest niezależność od jakiegokolwiek opcji politycznej i biznesu oraz chęć do współpracy z każdą stroną, która ma zbieżne cele.

Obecnie KAS wspiera merytorycznie i organizacyjnie powstawanie podobnych inicjatyw w różnych regionach Polski, dzięki czemu udało się stworzyć Polski Alarm Smogowy.



zdjęcie: Anna Dworakowska

Składniki sukcesu KAS:

- sprecyzowany cel i przejrzysta strategia działania
- otwarcie na dialog i współpracę z administracją lokalną i państwową oraz jednoczesna apolityczność
- duży kapitał społeczny stojący za działaniami i postulatami ruchu
- współpraca z mediami, ekspertami, naukowcami, lekarzami, artystami
- powoływanie się na rzetelne ekspertyzy i wyliczenia
- przygotowanie merytoryczne
- tworzenie silnej społeczności w mediach społecznościowych
- śledzenie procesów legislacyjnych i podejmowanie adekwatnych działań (gotowość do reakcji).

Wypracowywanie ścieżki współpracy z organami administracji rządowej

Danuta Pająk-Bener – Polski Klub Ekologiczny

Kontakt z organami administracji rządowej jest relacją niesymetryczną, w której organizacja pozarządowa powinna się wykazać merytorycznym przygotowaniem, wytrwałością, znajomością celów i zadań administracji oraz umiejętnością zdobywania informacji. Istotne jest również pamiętanie, że administracja nie ma obowiązku uwzględniania postulatów, uwag, propozycji organizacji pozarządowych, aczkolwiek chętnie je zbiera. Chętnie również organizuje konsultacje, głównie po to, żeby wypełniać zalecenia KE.

Administracja w swoich działaniach opiera się na wewnętrznych wytycznych, opiniach ekspertów, przepisach prawa. Jeśli zatem organizacja jest zdecydowana na zabieganie o kontakt, dysponuje wiedzą ekspercką w danym temacie i ma znajomość prawa, może podjąć się nawiązywania współpracy. Nie jest to równoznaczne z pozytywnym wynikiem sprawy, którą się zajmuje, ale jest szansa na otwarcie relacji.

Doświadczenia projektu pokazują, że pierwszym krokiem w relacji z administracją rządową powinno być ustalenie za co i w jakim zakresie odpowiada dany podmiot administracji. W sprawie zanieczyszczenia Bałtyku azotanami i fosforanami ustalono przynajmniej trzy podmioty odpowiedzialne: Ministerstwo Rolnictwa, Ministerstwo Środowiska i Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej. Ta zbiorowa odpowiedzialność jest zdecydowanie niekorzystnym czynnikiem. Pozwala praktycznie na dowolne przekierowywanie zapytań, uwag, monitów przez podmiot, do którego się zwracamy do innych podmiotów, które wcale nie muszą się zgadzać z przekierowaniem. W efekcie obieg pism może wydłużyć się w czasie tak dalece, że sprawa staje się nieaktualna.



zdjęcie: archiwum PKE

Dobre otwarcie daje kontakt osobisty z przedstawicielami administracji. Nawiązany np. z pracownikiem zajmującym się sprawą lub oddelegowanym do udziału w konferencji, warsztatach, pozwala na uzyskiwanie bieżących informacji o sprawie w oczekiwaniu na piśmienne stanowisko administracji, chociaż informacje te nie są wiążące.

Podtrzymywane kontaktu z administracją skutkuje na ogół zaproszeniem do konsultacji. Jest to istotny element działań, gdyż konsultacje nie są czymś oczywistym, głównie z powodu wysokiej szansy na ich przecoczenie. Część podmiotów rządowych ma na stronie widoczną wydzieloną zakładkę dotyczącą konsultacji,



zdjęcie: archiwum PKE

ale są i takie, które jej nie mają, np. Ministerstwo Rolnictwa. Dodatkową trudność stanowią terminy (na ogół mało odległe, np. trzy tygodnie). Nieregularne sprawdzanie ogłoszeń o konsultacjach może zakończyć się ich przeoczeniem i pozbawieniem się szansy na wyrażenie opinii. Dlatego zaproszenie wysyłane przez podmiot administracji, z którym mamy kontakt, jest cenne.

W przypadku prac nad projektami dokumentów rządowych (ustaw, rozporządzeń, założeń do ustawy, strategii, programów, stanowisk rządu do poselskich projektów ustaw) udział w konsultacjach oznacza konsultacje publiczne, których celem jest zebranie uwag do projektu dokumentu rządowego od podmiotów spoza sektora organów i instytucji państwowych, w tym zwłaszcza od organizacji społecznych, a także obywateli, którzy wyrażą chęć zgłoszenia takich uwag. Zwykle są one prowadzone w sposób otwarty i powszechny, zapewniający każdemu obywatelowi dostęp do konsultowanych dokumentów i możliwość wypowiedzenia się, a także otrzymanie możliwie pełnie uargumentowanych odpowiedzi na zgłoszone uwagi (<http://www.rcl.gov.pl/book/?q=node/540>). Przekazywane uwagi są analizowane, opatrzone tekstem ustosunkowującym się i zawieszane na stronie.

Dodatkowym wzmocnieniem w relacjach z administracją jest włączenie przez organizację zainteresowaną przekazaniem opinii innych organizacji w proces konsultacji i przygotowanie w ich imieniu stanowiska.

Efekt aktywności organizacji pozarządowej może mieć bardzo praktyczny wymiar. W przypadku wspomnianego projektu jest to zaproszenie członka organizacji do udziału w Radzie Konsultacyjnej Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

Rekomendowana ścieżka współpracy zasada się na pięciu elementach:

1. nawiązanie kontaktu w danej sprawie i wymiana informacji

2. ustalenie zakresu odpowiedzialności w danej sprawie
3. aktywne przystąpienie do konsultacji na etapie przygotowywania dokumentu lub jeśli to niemożliwe na etapie jego procedowania
4. w miarę możliwości włączenie innych organizacji
5. kontynuowanie współpracy w możliwych do realizacji formach.



zdjęcie: archiwum PKE

Podsumowanie

Wypracowany model ścieżki współpracy jest doświadczeniem własnym realizatora projektu. Pomimo częstych kontaktów z przedstawicielami administracji rządowej i sukcesie jakim jest włączenie do pracy Rady Konsultacyjnej Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej nie została przyjęta konkretna ścieżka konsultacji administracji (Ministerstw Rolnictwa i Środowiska) z organizacjami pozarządowymi. Przeszkodą nie do pokonania okazała się kadencyjność władz, i znów trzeba zaczynać wszystko od początku. Ważne, że zdobyte doświadczenia nie są wyłącznie jednostkowe. W innych warunkach, w odmiennym temacie, zupełnie inna organizacja wypracowała podobny model postępowania (doświadczenia KAS Krakowski Alarm Smogowy), który okazał się skuteczny. A biorąc pod uwagę, że przyjęte rozwiązania prawne nie wyczerpują problemu, z pewnością zostanie on jeszcze wykorzystany.

Stanowisko organizacji pozarządowych zaangażowanych w działania na rzecz dobrego stanu wód w sprawie polityki wodnej i zmian do ustawy Prawo Wodne

Warszawa, 28 stycznia 2016 r.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych zaangażowanych w działania na rzecz dobrego stanu wód w Polsce są mocno zaniepokojeni ich stanem.

Organizacje uznały, że przyczyną złego stanu wód i ekosystemów związanych z wodą jest wadliwa polityka wodna prowadzona przez kolejne Rządy RP – co najmniej od chwili opublikowania Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/UE w sprawie europejskiej polityki wodnej. Efektem tych zaniedbań są wystąpienia Komisji Europejskiej nie tylko do Rządu RP ale także do unijnego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie naruszenia przez Polskę przepisów Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/UE i Dyrektywy Azotanowej 91/676/EWG.

Organizacje stwierdzają, że realizowanie niewłaściwej gospodarki wodami w Polsce doprowadziło do trudnych do odwrócenia zmian systemowych, w szczególności:

1. Niedostatecznej ochrony i wadliwej eksploatacji wód podziemnych, które są ostatnią, strategiczną rezerwą wody pitnej w Polsce.
2. Wzrostu zanieczyszczenia wód:
 - 2.1. Zanieczyszczone wody w rzekach powodują nie tylko straty w ekosystemach wodnych, ale są przyczyną strat w gospodarce. Są to straty w infrastrukturze, przemyśle, gospodarce komunalnej oraz straty społeczne i straty w środowisku naturalnym wywołane przez zanieczyszczoną wodę.
 - 2.2. Mimo, że zanieczyszczona woda jest przyczyną tak poważnych strat w Polsce nie prowadzi się całościowych badań nad jej wpływem na kondycję zdrowotną społeczeństwa i gospodarkę. Nie tylko nie możemy dostatecznie wiarygodnie określić skali tych zjawisk (szacunki są dokonywane przez analogię do badań zagranicznych), ale nie znamy

trendów ich zmian, nie mówiąc o przeciwdziałaniach.

3. Degradacji na masową skalę ekosystemów wodnych, a zwłaszcza rzek i potoków wskutek realizacji przedsięwzięć hydrotechnicznych i melioracyjnych, pozbawionych uzasadnienia ekonomicznego, prowadzonych z zastosowaniem szkodliwych dla środowiska, przestarzałych rozwiązań technicznych. Prace regulacyjne prowadzą do kanalizacji rzek, bądź do tworzenia z nich stawów przepływowych.
4. Pomijania rozwiązań pozainwestycyjnych, takich jak: mała retencja, tworzenie oczek śródpolnych, wykorzystanie starorzeczy, czy tworzenie kanałów ulgi, które to z jednej strony zmniejszają falę powodziową, a z drugiej strony zapobiegają zjawisku suszy.

W wyniku przeprowadzonej dyskusji organizacje uznały za niezbędne podjęcie następujących działań:

I. ZARZĄDZANIE WODAMI

- a) Należy doprowadzić do prawnego uznania wody, podobnie, jak ziemi i lasów, za dobro narodowe, które należy chronić w pierwszej kolejności jako zasób strategiczny dla Polski. Deklaracja ta powinna mieć zapis podobny do zapisu w preambule RDW.
- b) Należy w trybie pilnym dokonać zmiany zapisu art.11 Ustawy z dnia 4 września 1997 (tekst jednolity Dz. U. 2007 Nr 65 poz. 437) o działach administracji rządowej w taki sposób, aby oddawał ducha i literę nowoczesnej polityki wodnej.
- c) Należy w trybie pilnym opracować i uchwalić ustawę o polityce wodnej zgodną duchem i literą Dyrektywy 2000/60/UE.
- d) Należy w trybie pilnym opracować i uchwalić ustawę o polityce zwalczania stanów nadzwyczajnych wywołanych przez wodę zgodną z duchem i lite-

nię Dyrektywy 2007/60/UE, która będzie w sposób kompleksowy regulowała działania prowadzące do redukcji strat wywoływanych przez żywioł wodny.

- e) Należy dokonać reformy struktur gospodarki wodnej w taki sposób, aby ukonstytuować hierarchiczną trójszczeblową strukturę Jednostek Organizacyjnych Gospodarki Wodą (JOGW) odpowiadającą zlewniom polskich wód. Dyrektorzy (JOGW) byłiby odpowiedzialni ponad podziałami administracyjnymi za stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz ekosystemów związanych z wodą na podlegających im obszarach, odpowiadających zlewniom. Rekomenduje się likwidację ZMiUW-ów, tak, aby wszystkie wody miały jednego administratora.
- f) Aby można było egzekwować odpowiedzialność za stan zasobów, dyrektorzy JOGW muszą mieć stworzone warunki prawne, organizacyjne i finansowe do realizacji nałożonych na nich zadań. Szczególnie ważna jest zmiana systemu finansowania gospodarki wodnej zgodnej z wymogami Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/UE (art.9), która nakładała na kraje członkowskie wdrożenie zasady „zwrotu kosztów usług wodnych” do roku 2010, a którego kolejne rządy nie przygotowały.
- g) JOGW będą z natury rzeczy monopolistami na obszarze swojego działania. Dlatego muszą działać pod nadzorem rad wyposażonych w kompetencje decyzyjne określone prawem.
- h) Prawo powinno gwarantować obowiązek konsultacji z organizacjami przyrodniczymi wszystkich działań mogących mieć istotny wpływ na stan wód, stan ilościowy i stan siedlisk związanych z wodami oraz stan jakościowy zasobów wodnych (np. kanalizacja, inwestycje drogowe, regulacja i utrzymanie rzek, melioracja, górnictwo etc.).

II. DZIAŁANIA OCHRONNE

- a) Ochrona wód i środowisk związanych z wodami powinna mieć priorytet, a status ochrony wód zostać uznany za ważniejszy niż eksploatacja złóż kopalin.
- b) Prawo powinno skutecznie gwarantować ochro-

nę obszarów zasilania wód podziemnych poprzez ograniczenia w stosowaniu nawozów sztucznych i chemicznych środków ochrony roślin, a także ograniczenia składowania substancji mogących zanieczyścić wody podziemne na obszarach podatnych na migrację tych zanieczyszczeń do wód podziemnych. Celem gospodarowania wodami powinno być zachowanie, bądź przywrócenie ich jej dobrego stanu chemicznego i ekologicznego oraz niezagrożonego dostępu do dobrej jakości wody dla mieszkańców naszego kraju.

- c) Prawo powinno gwarantować możliwość lokalnego rozwiązywania problemów dotyczących oczyszczania ścieków, poprzez wprowadzanie efektywnych systemów przydomowych oczyszczalni w miejscach, gdzie budowa systemu kanalizacji jest nieefektywna kosztowo i nieuzasadniona ekonomicznie.
- d) Ustawa winna gwarantować uwzględnienie przy ocenie stanu jakościowego Jednolitych Części Wód Powierzchniowych również jakości osadów dennych i zawiesin.
- e) Korzystający z wody w sposób przemysłowy powinni być zobowiązani do poboru wody poniżej spustu oczyszczonych ścieków z własnego zakładu.
- f) Rekomenduje się wpisanie narzędzi wsparcia finansowego dla rolników w zakresie:
 - właściwego zagospodarowania odchodów zwierzęcych
 - dopłat kompensacyjnych za przyjmowanie wód powodziowych na terenach zalewowych użytkowanych rolniczo
 - odtwarzania oczek wodnych i innych naturalnych zbiorników retencyjnych oraz uwzględnienie zapisów dających dodatkowe korzyści rolnikom, którzy magazynują wodę w glebie.

Organizacje pozarządowe liczą, że władze Polski uchwalą prawo gwarantujące swoim obywatelom dostęp do podstawowego zasobu naturalnego, jakim jest czysta woda oraz zapewniające dobry stan ekosystemów wodnych oraz ekosystemów zależnych od wód.

| Spis treści:

2. Wprowadzenie | Danuta Pająk-Bener – Polski Klub Ekologiczny
4. Rola organizacji ekologicznych procesie w konsultacji społecznych na przykładzie konsultacji dokumentów w zakresie gospodarki wodnej | Maria Staniszevska – Polski Klub Ekologiczny
7. Implementacja Aneksu III do Konwencji Helsińskiej w Polsce | dr inż. Jakub Skorupski – Federacja Zielonych „GAJA”
9. Krakowski Alarm Smogowy | Emilia Ślimko
12. Wypracowywanie ścieżki współpracy z organami administracji rządowej | Danuta Pająk-Bener – Polski Klub Ekologiczny
14. Stanowisko organizacji pozarządowych zaangażowanych w działania na rzecz dobrego stanu wód w sprawie polityki wodnej i zmian do ustawy Prawo Wodne

| O wydawcy:

Polski Klub Ekologiczny działa od 1980 r. Jest organizacją ogólnopolską, członkowską. Prowadzi działania w obszarze ochrony środowiska na poziomie krajowym przez Zarząd Główny, regionalnym – przez 7 Okręgów, lokalnym – poprzez 54 Koła. Swoje statutowe zadania realizuje głównie ze środków pozyskiwanych.

Największe sukcesy to:

- doprowadzenie do zamknięcia huty w Skawinie, największego truciela Krakowa – 1990 r.
- współtworzenie ustawy dotyczącej rolnictwa ekologicznego – 2001 r.
- utworzenie koalicji klimatycznej – 2002 r.
- prowadzenie w latach 1993–2012, we współpracy z Uniwersytetem Gdańskim, studiów podyplomowych – „Ekologia, Etyka, Technika”.

PKE uczestniczy w działaniach organizacji międzynarodowych, takich jak: Coalition Clean Baltic, Friends of the Earth, Pesticide Action Network, Transport and Environment.

PKE uczestniczy w ciałach doradczych, np. Rada Rolnictwa Ekologicznego, pracach Komisji Sejmowych Środowiskowych i Rolniczych.

Polski Klub Ekologiczny

Zarząd Główny

al. Słowackiego 48 III p.
31-018 Kraków
www.pkezg.pl