



WWF

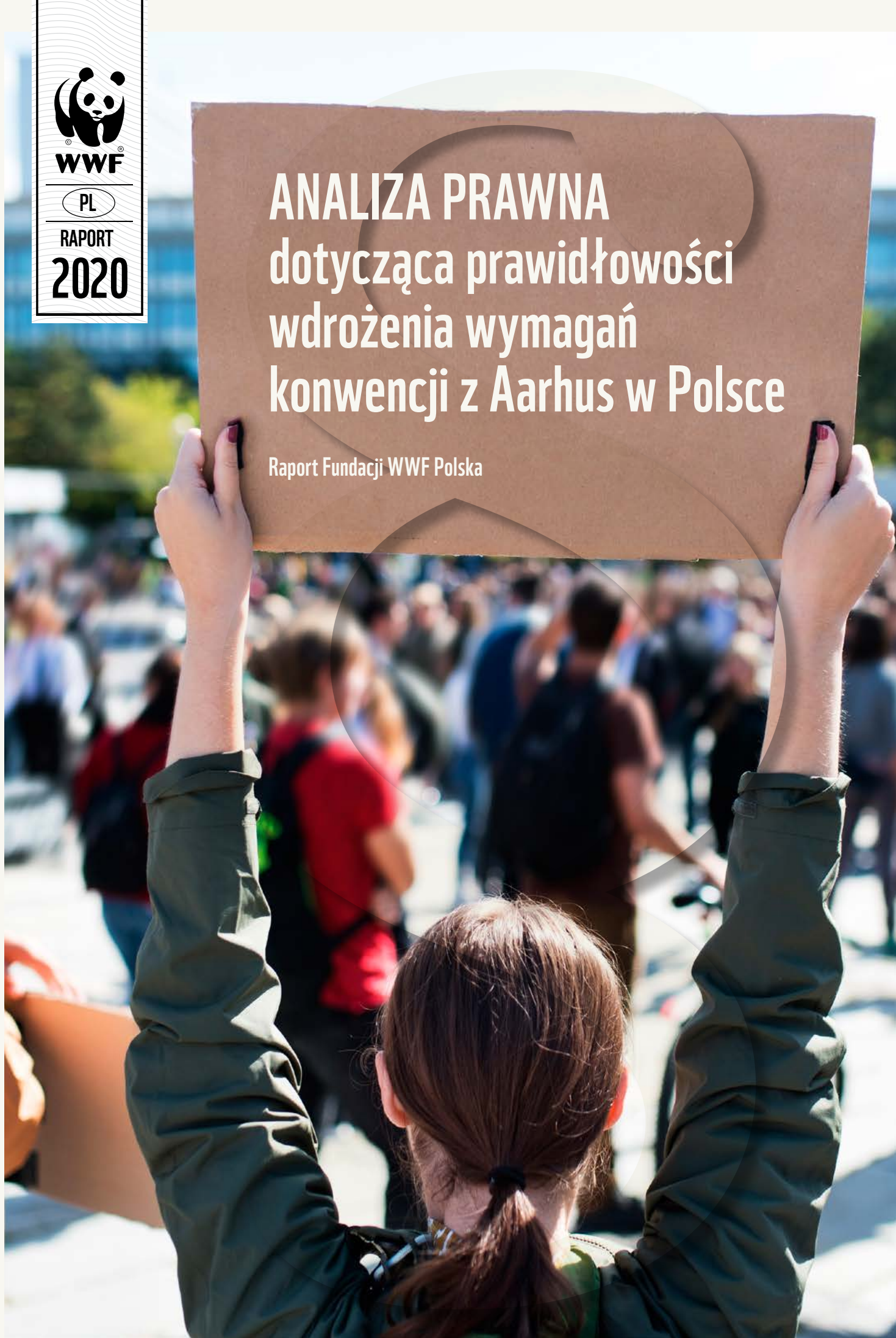
PL

RAPORT

2020

ANALIZA PRAWNA dotycząca prawidłowości wdrożenia wymagań konwencji z Aarhus w Polsce

Raport Fundacji WWF Polska



ANALIZA PRAWNA

DOTYCZĄCA PRAWIDŁOWOŚCI
WDROŻENIA WYMAGAŃ
KONWENCJI Z AARHUS W POLSCE

Raport Fundacji WWF Polska

ANALIZA PRAWNA DOTYCZĄCA PRAWIDŁOWOŚCI WDROŻENIA
WYMAGAŃ KONWENCJI Z AARHUS W POLSCE

Raport Fundacji WWF Polska

Warszawa, styczeń 2020

sporządzona na zlecenie Fundacji WWF Polska przez Kancelarię
Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy. Prawo gospodarcze i ochrony środowiska, sp. z o.o.
ul. Ofiar Oświęcimskich 41/43, 50-059 Wrocław

Wydawca:
Fundacja WWF Polska
ul. Usypiskowa 11, 02-386 Warszawa
kontakt@wwf.pl

Redakcja:
Piotr Nieznański, Fundacja WWF Polska

fot. okładka:
Halfpoint / AdobeStock

copyright ©:
Fundacja WWF Polska

SPIS TREŚCI

I.	Cel i zakres analizy	7
II.	Wprowadzenie.....	8
III.	Dostęp do informacji i dostęp do sądu w sprawach dotyczących dostępu do informacji	9
III.1.	Wymagania konwencji z Aarhus	9
III.2.	Prawo unijne wdrażające konwencję	12
III.3.	Prawo polskie i zidentyfikowane problemy.....	12
III.3.1.	Podstawy prawne	12
III.3.2.	Zidentyfikowane problemy i rekomendacje	12
III.3.2.1.	Czas udostępnienia informacji	12
III.3.2.2.	Forma odmowy udostępnienia informacji.....	13
III.3.2.3.	Częściowe udostępnienie (i częściowa odmowa udostępnienia) informacji.....	14
III.3.2.4.	Brak żądanej informacji.....	15
III.3.2.5.	Opłaty.....	17
IV.	Udział społeczeństwa w przypadku decyzji indywidualnych i dostęp do sądu w tych sprawach	18
IV.1.	Wymagania konwencji z Aarhus.....	18
IV.2.	Prawo unijne wdrażające konwencję	21
IV.3.	Prawo polskie i zidentyfikowane problemy	21
IV.3.1.	Podstawy prawne	21
IV.3.2.	Zidentyfikowane problemy i rekomendacje.....	22
IV.3.2.1.	Zakres decyzji wymagających udziału społeczeństwa.....	22
IV.3.2.2.	Zmiany pozwolenia zintegrowanego a udział społeczeństwa	22
IV.3.2.3.	Wymagania odnośnie podania do publicznej wiadomości o rozpoczęciu procedury udziału społeczeństwa	23
IV.3.2.4.	Ramy czasowe dla poszczególnych etapów postępowania	25
IV.3.2.5.	Ograniczenie dostępu do sądu w odniesieniu do pozwoleń zintegrowanych	25
IV.3.2.6.	Potencjalne ograniczenie dostępu do sądu w odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.....	26
IV.3.2.7.	Brak dostępu do sądu w przypadku decyzji następczych dla przedsięwzięć, dla których przeprowadzana była ocena oddziaływania na środowisko	29
IV.3.2.8.	Nieskuteczne środki zaradcze w odniesieniu do decyzji środowiskowych – naruszenie art. 9 ust. 4 w związku z art. 9 ust. 2	30
IV.3.2.9.	Brak możliwości odwołania od decyzji o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko – naruszenie art. 9 ust. 4 w związku z art. 9 ust. 2	32

V.	Udział społeczeństwa w przypadku planów i programów	34
V.1.	Wymagania konwencji z Aarhus	34
V.2.	Prawo unijne wdrażające konwencję	34
V.3.	Prawo polskie i zidentyfikowane problemy	35
	V.3.1. Podstawy prawne	35
	V.3.2. Zidentyfikowane problemy i rekomendacje.....	35
	V.3.2.1. Brak obowiązku przeprowadzenia udziału społeczeństwa dla niektórych planów.....	35
	V.3.2.2. Ramy czasowe dla poszczególnych etapów postępowania	36
VI.	Dostęp do sądu w sprawach objętych art. 9 ust. 3 konwencji (innych niż objęte art. 9 ust. 1 i art. 9 ust. 2 konwencji)	37
VI.1.	Wymagania konwencji z Aarhus.....	37
VI.2.	Prawo unijne wdrażające konwencję	38
VI.3.	Prawo polskie i zidentyfikowane problemy.....	38
	VI.3.1. Podstawy prawne	38
	VI.3.2. Zidentyfikowane problemy i rekomendacje	39
	VI.3.2.1. Brak dostępu do sądu w sprawach planów i programów mających znaczenie dla środowiska – organizacje ekologiczne.....	39
	VI.3.2.2. Ograniczony dostęp do sądu w sprawach planów i programów mających znaczenie dla środowiska – inne podmioty	40
	VI.3.2.3. Ograniczony dostęp do procedur odwoławczych w przypadku decyzji indywidualnych (innych niż objęte artykułem 9 ust. 2 konwencji).....	42
	VI.3.2.4. Utrudniony w praktyce dostęp do procedur odwoławczych (brak powiadomienia)	43

I. CEL I ZAKRES ANALIZY

Analiza ma na celu weryfikację poprawności wdrożenia wymagań konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (dalej: **konwencja z Aarhus**) w polskich przepisach prawnych oraz w praktyce ich stosowania.

Analiza obejmuje:

- a) weryfikację polskich przepisów dotyczących zagadnień regulowanych przez konwencję z Aarhus – pod kątem zgodności z tą konwencją;
- b) wskazanie na znaną autorom analizy praktykę stosowania wskazanych wyżej przepisów, w tym orzecznictwo sądów administracyjnych;
- c) w przypadku zidentyfikowanych niezgodności przepisów lub praktyki z wymaganiami konwencji – rekomendacje naprawy sytuacji.

Analiza nie obejmuje natomiast rozważań na temat dopuszczalności bezpośredniego stosowania poszczególnych przepisów konwencji.

Tam, gdzie to zasadne, analiza odwołuje się także do prawa unijnego.

Przedstawiony opis wymagań konwencji, prawa unijnego i polskiego należy traktować jako skrótowy, przedstawiony na potrzeby identyfikowania problemów w prawie i praktyce w Polsce.

Zidentyfikowane i opisane w analizie problemy mają różną wagę i różny charakter: od najpoważniejszych, systemowych niezgodności polskich przepisów z konwencją (takich jak brak możliwości skarżenia planów i programów dotyczących środowiska czy pozbawienie sąsiadów instalacji statusu strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia zintegrowanego) – do zdarzających się niekiedy uchybień w praktycznym stosowaniu przepisów (takich jak przekroczenie przez organy okresu, w jakim powinna zostać udostępniona żądana informacja o środowisku).

II. WPROWADZENIE

Konwencja z Aarhus, najogólniej rzecz biorąc, reguluje trzy kwestie (są to tzw. „trzy filary” konwencji): 1) udostępnianie informacji, 2) udział w procesach decyzyjnych oraz 3) dostęp do sprawiedliwości, czyli dostęp do procedur odwoławczych i sądowych.

Wspólne dla tych trzech grup zagadnień jest zarówno określony w art. 1 cel (przyczynienie się do ochrony prawa każdej osoby z obecnego oraz przyszłych pokoleń do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności), jak i zawarte w art. 2 definicje (w tym definicja informacji o środowisku i jego ochronie oraz definicja społeczeństwa) oraz pewne zasady ogólne określone w art. 3 (w tym status i w tym uprawnienia organizacji ekologicznych).

Konwencja została przez Polskę ratyfikowana i opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2003 r. (Nr 78, poz. 706).

Oznacza to, że Polska zobowiązana jest dostosowania przepisów krajowych do wymagań konwencji. Ponadto, zapewnienie zgodności z konwencją wymaga wdrożenia odpowiedniej praktyki polegającej na interpretacji polskich przepisów w zgodzie z konwencją.

III. DOSTĘP DO INFORMACJI I DOSTĘP DO SĄDU W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH DOSTĘPU DO INFORMACJI

III.1. Wymagania konwencji z Aarhus

Kwestie jawności informacji konwencja reguluje w dwóch odrębnych artykułach.

Artykuł 4 dotyczy dostępu do informacji i formułuje prawa społeczeństwa i obowiązki organów w sytuacji, gdy ktoś żąda udostępnienia informacji (tzw. „bierne udostępnianie informacji” – udostępnianie na wniosek).

Natomiast art. 5 konwencji dotyczący „czynnego udostępniania informacji” nakłada na państwa – Strony szczegółowe obowiązki odnoszące się do gromadzenia, uaktualniania, opracowywania i udostępniania różnego rodzaju informacji.

Za kluczowy dla zapewnienia dostępu do informacji należy uznać art. 4 dotyczący udostępniania informacji na wniosek, zgodnie z którym:

1. Każda ze Stron zapewni, że zgodnie z poniższymi postanowieniami niniejszego artykułu władze publiczne, w odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji dotyczących środowiska, udostępnią społeczeństwu, w ramach ustawodawstwa krajowego, taką informację, w tym również, na żądanie i w zgodzie z literą (b), kopie konkretnej dokumentacji zawierającej lub obejmującej taką informację:

- (a) bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek interesu,
- (b) w żądanej formie, chyba że:
 - (i) uzasadnione jest udostępnienie jej przez władzę publiczną w innej formie, w którym to przypadku podać należy przyczyny udostępnienia jej w tej formie, lub
 - (ii) informacja jest już powszechnie dostępna w innej formie.

2. Informacje dotyczące środowiska, o których mowa w ustępie 1, udostępnia się tak szybko, jak tylko to możliwe, lecz nie później niż jeden miesiąc po zgłoszeniu żądania, chyba że zakres i stopień skomplikowania informacji uzasadnia przedłużenie tego okresu do dwóch miesięcy od żądania. Wnioskodawca będzie informowany o każdym przedłużeniu oraz przyczynach to uzasadniających.

3. Żądaniu udzielenia informacji dotyczącej środowiska można odmówić, jeżeli:

- (a) władza publiczna, do której żądanie jest skierowane, nie posiada żądanej informacji dotyczącej środowiska,
- (b) żądanie jest oczywiście bezzasadne lub sformułowane w sposób zbyt ogólny, lub
- (c) żądanie dotyczy materiału będącego w trakcie kompletowania albo dotyczy wewnętrznego komunikowania się władz publicznych, jeżeli takie wyłączenie jest przewidziane w prawie krajowym lub zwyczajowej praktyce, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji.

4. Żądaniu udzielenia informacji dotyczącej środowiska można odmówić, jeżeli ujawnienie jej miałyby szkodliwy wpływ na:

- (a) poufność postępowania prowadzonego przez władze publiczne, tam gdzie zachowanie takiej poufności jest przewidziane przez prawo krajowe,
- (b) stosunki międzynarodowe, obronę narodową lub bezpieczeństwo publiczne,
- (c) wymiar sprawiedliwości, prawo do bezstronnego procesu lub zdolność prowadzenia przez władzę publiczną dochodzenia w sprawach karnych lub dyscyplinarnych,
- (d) tajemnicę handlową lub przemysłową, jeżeli tajemnica taka jest chroniona przez prawo dla obrony uzasadnionych interesów gospodarczych; mieszczące się w tych ramach informacje o wprowadzanych zanieczyszczeniach mające znaczenie dla ochrony środowiska należy ujawniać,
- (e) prawa własności intelektualnej,
- (f) poufność danych lub akt osobowych dotyczących osoby fizycznej, tam gdzie zachowanie takiej poufności jest przewidziane przez prawo krajowe, a osoba ta nie zgadza się na ujawnienie społeczeństwu informacji,
- (g) interesy strony trzeciej, która dostarczyła żądanej informacji, nie będąc lub nie będąc potencjalnie prawnie zobowiązaną do uczynienia tego i kiedy strona ta nie zgadza się na ujawnienie takich materiałów, lub
- (h) środowisko, którego informacja dotyczy, tak jak miejsca lęgowe rzadkich gatunków.

Powyższe powody umożliwiające odmowę będą interpretowane w sposób zawężający, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji i to, czy żądana informacja dotyczy wprowadzania zanieczyszczeń do środowiska.

5. Jeżeli władza publiczna nie posiada żądanej informacji dotyczącej środowiska, to ta władza publiczna, tak szybko jak jest to możliwe, poinformuje wnioskodawcę o innej władzy publicznej, do której, jak uważa, można się zwrócić po żadaną informację, lub przekaże żądanie do tej władzy publicznej, informując odpowiednio wnioskodawcę.

6. Każda ze Stron zapewni, że jeżeli informacje wyłączone z ujawniania zgodnie z ustępami 3(c) i 4 można oddzielić bez naruszenia poufności informacji wyłączonych, to władze publiczne udostępnią pozostałą część żądanych informacji dotyczących środowiska.

7. Odmowa następuje na piśmie, jeżeli żądanie było pisemne lub jeżeli wnioskodawca tego zażąda. W odmowie wskaże się jej przyczyny oraz zamieszcza informacje o możliwościach dostępu do procedury odwoławczej ustanowionej zgodnie z postanowieniami artykułu 9. Odmowę przekazuje się tak szybko, jak tylko jest to możliwe, lecz nie później niż w ciągu jednego miesiąca, chyba że stopień skomplikowania informacji uzasadnia przedłużenie tego okresu do dwóch miesięcy od żądania. Wnioskodawca będzie informowany o każdym przedłużeniu oraz przyczynach to uzasadniających.

8. Każda ze Stron może upoważnić swoje władze publiczne do pobierania opłat za dostarczenie informacji, ale opłaty te nie mogą jednak przekraczać uzasadnionych stawek. Władza publiczna

chcąc pobierać takie opłaty za dostarczenie informacji udostępni wnioskodawcom tabelę opłat, które mogą być pobrane, określając okoliczności, w których mogą one być pobierane lub umorzone, oraz kiedy dostarczenie informacji jest uwarunkowane wcześniejszym wniesieniem takiej opłaty.

Ponadto, art. 9 ust. 1 konwencji nakazuje, aby w przypadkach gdy:

- organ władzy odmówi udostępnienia całości lub części informacji;
- gdy wniosek o udostępnienie informacji pozostanie nierozpatrzony; lub
- gdy wniosek zostanie „załatwiony nieodpowiednio” w inny sposób potraktowany niezgodnie z przepisami

– wnioskodawcy służyło prawo do procedury odwoławczej, i to zarówno przed organem innym niż sąd (np. organem administracji wyższej instancji), jak i przed sądem (dostępne muszą być obie te drogi odwoławcze).

Art. 9 ust. 1 stanowi:

1. Każda ze Stron zapewni, w ramach krajowego porządku prawnego, że każda osoba, która stwierdzi, że jej żądanie udostępnienia informacji zgodnie z postanowieniami artykułu 4 pozostało nierozpatrzone, niesłusznie odrzucone w całości lub w części, załatwione nieodpowiednio lub w inny sposób potraktowane niezgodnie z postanowieniami tego artykułu, będzie miała dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy.

W sytuacji gdy Strona zapewni takie odwołanie do sądu, umożliwi też takiej osobie dostęp do szybkiej procedury prawnej, bezpłatnej lub niedrogiej, umożliwiającej ponowne rozpatrzenie sprawy przez władzę publiczną lub rewizję przez niezależny i bezstronny organ inny niż sąd.

Ostateczne rozstrzygnięcia regulowane niniejszym ustępem 1 są wiążące dla władzy publicznej posiadającej informacje. Uzasadnienie podaje się pisemnie, przynajmniej wtedy, gdy odmawia się dostępu do informacji na mocy tego ustępu.

III.2. Prawo unijne wdrażające konwencję

Na poziomie Unii Europejskiej przepisy dotyczące udostępniania informacji o środowisku zawarte są w dyrektywie 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska¹.

III.3. Prawo polskie i zidentyfikowane problemy

III.3.1. Podstawy prawne

Zagadnienia udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie uregulowane są w ustawie z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko² (dalej: **ustawa ooś**), a kwestia opłat za udostępnienie informacji – w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku³ (pozostałe rozporządzenia dotyczące informacji o środowisku wydane na podstawie ustawy ooś można uznać za nieistotne z punktu widzenia niniejszego opracowania).

Dodatkowo, dla prawidłowego wdrożenia w Polsce przepisów konwencji znaczenie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: **Kpa**)⁴ i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: **Ppsa**)⁵. Ustawy te mają znaczenie przede wszystkim w odniesieniu do procedur odwoławczych w przypadku niewłaściwego – przynajmniej zdaniem wnioskodawcy – rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji.

Przywołane wyżej polskie akty prawne transponują także dyrektywę 2003/4/WE.

III.3.2. Zidentyfikowane problemy i rekomendacje

III.3.2.1. Czas udostępnienia informacji

Zgodnie z art. 4 ust. 2 konwencji z Aarhus (a także art. 3 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE) informacja powinna być udostępniona bez zbędnej zwłoki, jednak nie dłużej niż w ciągu miesiąca; w sprawach szczególnie skomplikowanych termin ten może być przedłużony do dwóch miesięcy. Termin dwumiesięczny jest przy tym terminem ostatecznym w tym sensie, że w terminie dwóch miesięcy od złożenia wniosku informacja musi być udostęp-

1 Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. UE L 41 z 14.2.2003)

2 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 (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2081 z późn. zm.)

3 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku (Dz. U. Nr 215, poz. 1415 z późn. zm.)

4 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)

5 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.)

niona, a organ władzy zobowiązany do udostępnienia informacji nie może tego terminu przedłużyć po raz kolejny.

Ustawa o oś w art. 14 ust. 1 i 2 zawiera wymaganie analogiczne do przedstawionych wyżej wymagań konwencji i dyrektywy.

W praktyce zdarza się jednak, że udostępnienie informacji trwa dłużej niż dwa miesiące, a więc dłużej niż maksymalny dopuszczalny termin.

Jak się wydaje, w dużej części przypadków spowodowane to jest trudnością organów w skompletowaniu żądanych informacji, jeśli wniosek obejmuje większą liczbę dokumentów i – na przykład – wnioskodawca domaga się udostępnienia ich w formie elektronicznej, podczas gdy organ posiada je jedynie w formie papierowej (powoduje to konieczność skanowania).

Niekiedy też przed zeskanowaniem (czy inną formą udostępnienia informacji) konieczne jest usunięcie (zaczernienie, zasłonięcie) części dokumentu, np. niektórych danych osobowych czy informacji z innego powodu objętych wyjątkiem od zasady udostępniania – co także jest czasochłonne.

W związku z tym, że prawo polskie jest już w tym zakresie zgodne z konwencją i zmiany ustawodawcze nie są wymagane, rekomendować należy promowanie wdrożenia w organach dobrych praktyk polegających na przygotowywaniu na bieżąco posiadanych informacji do ich udostępnienia w formie elektronicznej, w tym głównie na skanowaniu na bieżąco posiadanych dokumentów, zwłaszcza wydawanych decyzji, postanowień i innych dokumentów.

Byłoby to wypełnienie zalecenia zawartego w art. 3 ust. 4 dyrektywy 2003/4/WE, zgodnie z którym:

„...organy władzy publicznej dokładają wszelkich starań, by utrzymywać informacje o środowisku znajdujące się w ich posiadaniu, lub dla nich przeznaczone, w formach lub formatach, które mogą być łatwo powielone i dostępne w drodze komunikacji teleinformatycznej lub na nośnikach elektronicznych”.

Przepis ten nie nakłada wprawdzie twardo sformułowanego obowiązku osiągnięcia rezultatu w postaci posiadania informacji gotowych do udostępniania w formie elektronicznej, a jedynie zalecenie określonego działania („*dokładają wszelkich starań*”), niemniej jednak państwa członkowskie są zobowiązane do wykazania, jakich to „starań dołożyły”, aby posiadać informacje w formie łatwej do powielania i udostępniania.

III.3.2.2. Forma odmowy udostępnienia informacji

Konwencja i dyrektywa wymagają, aby w przypadku, gdy organ uzna, iż zastosowanie znajdzie jeden z dopuszczalnych prawem przypadków uzasadniających odmowę udostępnienia informacji, dokonana odmowa spełniała określone wymagania, a mianowicie:

- odmowa powinna być doręczona na piśmie jeśli wniosek o udostępnienie informacji miał formę pisemną lub jeśli zażąda tego wnioskodawca (art. 4 ust. 7 zd. 1 konwencji, art. 4 ust. 5 zd. 1 dyrektywy),
- odmowa powinna zawierać uzasadnienie (art. 4 ust. 7 zd. 2 konwencji, art. 4 ust. 5 zd. 2 dyrektywy),

- odmowa powinna być opatrzona pouczeniem wnioskodawcy o przysługujących mu środkach odwoławczych (art. 4 ust. 7 zd. 2 konwencji, art. 4 ust. 5 zd. 2 dyrektywy).

Ponadto z konwencji i dyrektywy wynika **obowiązek zapewnienia drogi odwoławczej zarówno administracyjnej, jak i sądowej** (art. 9 ust. 1 akapit 1 i 2 konwencji, art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy),

Na gruncie prawa polskiego dla spełnienia przedstawionych wyżej wymagań konieczne jest, aby odmowa miała formę decyzji administracyjnej (ewentualnie zaskarżalnego postanowienia), ponieważ wtedy, zgodnie z ogólnymi zasadami Kpa i Ppsa, wnioskodawcy przysługuje odwołanie (ewentualnie zażalenie) kierowane do organu wyższej instancji, a następnie skarga do sądu administracyjnego.

Ustawa ooś zapewnia spełnienie opisanego wyżej warunku, ponieważ zgodnie z jej art. 20 ust. 1 „Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie **następuje w drodze decyzji**”.

Problemem powodującym niezgodność w konwencją i dyrektywą jest dość częsta praktyka organów administracji, które – sądząc, że „powinny” odmówić udostępnienia danej informacji – robią to niezgodnie z prawem, a mianowicie **nie wydają decyzji administracyjnej** (zawierającej odpowiednie uzasadnienie, pouczenie o środkach odwoławczych i inne wymagane przez Kpa elementy decyzji), a jedynie informują wnioskodawcę „zwykłym pismem” lub emailem o tym, że informacji nie udostępnią, podając przy tym w mniej lub bardziej rozbudowany sposób powody odmowy.

Takie „zwykłe pismo”, nie wypełnia podanych wyżej wymagań konwencji i dyrektywy. Co najważniejsze, o ile nie zawiera ono minimalnych wymaganych elementów decyzji administracyjnej (np. podpisu osoby, która jest upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu danego organu), **nie daje możliwości jego zaskarżenia tak jak decyzji administracyjnej**. Konieczne jest najpierw złożenie skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu (który ani nie udostępnia informacji, ani nie odmawia jej w przewidzianej prawem formie), tak aby uzyskać wyrok nakazujący organowi merytoryczne załatwienie sprawy np. poprzez wydanie owej decyzji odmownej – by następnie dopiero odwoływać się od tej decyzji.

Naprawienie opisanego wyżej uchybienia nie wymaga zmian legislacyjnych, ponieważ prawo polskie już jest z konwencją zgodne, wymaga natomiast systematycznego poprawiania świadomości osób odpowiedzialnych za udostępnianie informacji w postaci szkoleń (które są zresztą w pewnym zakresie prowadzone), wytycznych publikowanych np. przez Ministerstwo Środowiska itd.

III.3.2.3. Częściowe udostępnienie (i częściowa odmowa udostępnienia) informacji

Zgodnie z art. 4 ust. 6 konwencji i art. 4 ust. 4 dyrektywy 2003/4/WE, w przypadku gdy możliwe oddzielenie części informacji podlegającej wyłączeniu z udostępnienia ze względu na występowanie jednego z wyjątków, należy udostępnić pozostałą część informacji. Wyłączenie części informacji może w praktyce polegać np. na zaczernieniu części informacji (np. danych osobowych, danych wyłączonych z udostępniania ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy itd.).

Analogiczne wymaganie zawarte jest w art. 19 ust. 4 ustawy ooś.

Jednocześnie, jak wskazywano wyżej, konwencja i dyrektywa wymagają, aby wnioskodawca który uzna, że jego wniosek o udostępnienie informacji został zignorowany, niesłusznie odrzucony (w całości **lub częściowo**) miał dostęp do procedury odwoławczej (art. 9 ust. 1 konwencji i 6 ust. 1 dyrektywy).

Oznacza to, że możliwość odwołania się ma być dostępna także wówczas, gdy organ udostępnił tylko część żądanych informacji.

Wbrew spotykanym czasem opiniom, wnioskodawca może być zainteresowany zaskarżeniem dokonanego przez organ utajnienia części danych, ponieważ może okazać się, że zaczerpnięte zostały takie fragmenty dokumentu, które właśnie były dla wnioskodawcy interesujące, albo których usunięcie spowodowało, że pozostała część informacji stała się dla czytającego niezrozumiała, bezużyteczna itd.

Na gruncie prawa polskiego zapewnienie wnioskodawcy możliwości odwołania się od takiego częściowego wyłączenia informacji z udostępniania wymaga, aby owo wyłączenie następowało w formie decyzji administracyjnej (podobnie jak każda inna odmowa udostępnienia informacji – zob. wyżej).

Odpowiedni przepis jest już zresztą zawarty w prawie polskim, ponieważ zdanie drugie w art. 19 ust. 4 ustawy o ośdsyła do art. 20 ust. 1 tej ustawy – a art. 20 ust. 1 wymaga wydania decyzji w przypadku odmowy (art. 19 ust. 4 brzmi: „Jeżeli jest możliwe oddzielenie części informacji podlegającej wyłączeniu z udostępnienia z przyczyn, o których mowa w art. 16, udostępnia się pozostałą część informacji. Przepis art. 20 ust. 1 stosuje się *odpowiednio*.”).

Problemem powodującym niezgodność z konwencją i dyrektywą **jest nagminna praktyka organów administracji, które praktycznie nigdy nie wydają decyzji odmownej wyłączając z udostępnienia część informacji.**

Naprawienie tego uchybienia nie wymaga zmian legislacyjnych, ponieważ prawo polskie już jest z konwencją zgodne, wymaga natomiast systematycznego poprawiania świadomości osób odpowiedzialnych za udostępnianie informacji w postaci szkoleń, wytycznych publikowanych np. przez Ministerstwo Środowiska itd.

III.3.2.4. Brak żądanej informacji

Zarówno konwencja z Aarhus, jak i dyrektywa 2003/4/WE **za jeden z dopuszczalnych powodów odmowy udostępnienia informacji** uznaje sytuację, **gdy organ nie posiada żądanej informacji** i jednocześnie nie wie jaki inny organ taką informację posiada, w związku z czym nie może przekazać wniosku innemu organowi (art. 4 ust. 3 lit a) konwencji oraz art. 4 ust. 1 lit a) dyrektywy).

Prawo polskie nie wymienia takiej sytuacji wśród wyjątków od zasady udostępnienia informacji.

Samo w sobie nie byłoby to jeszcze naruszeniem konwencji, ponieważ Strony konwencji nie muszą wykorzystywać wszystkich dopuszczonych przez konwencję wszystkich dopuszczalnych powodów odmowy (mogą zrezygnować z niektórych z nich rozszerzając tym samym zakres udostępnianych informacji) – choć akurat brak żądanej informacji jest

sytuacją, która w naturalny sposób będzie się zdarzać i powinna być w ustawodawstwie uregulowana.

Problemem jest natomiast to, że prawo polskie niezgodnie z konwencją i dyrektywą określa jak powinien zachować się organ, do którego wpłynął wniosek o udostępnienie informacji, której to informacji ów organ nie posiada i nie wie jaki inny organ dysponuje daną informacją (aby przekazać wniosek).

Art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy ooś stanowi mianowicie, że w takiej sytuacji organ powinien „**zwrócić wniosek wnioskodawcy**”. Nie precyzuje jednak **w jakiej formie prawnej ów zwrot następuje**, a co za tym idzie – nie wiadomo **jakie środki odwoławcze przysługują wnioskodawcy** który taki zwrot otrzyma.

Tymczasem, zgodnie z konwencją i dyrektywą 2003/4/WE, skoro nieposiadanie informacji jej powodem odmowy jej udostępnienia, to zastosowanie mają wymagania takiej jak w przypadku każdej innej odmowy, czyli:

- obowiązek przedstawienia jej na piśmie oraz uzasadnienia (art. 4 ust. 7 konwencji, art. 4 ust. 5 dyrektywy),
- obowiązek zapewnienia drogi odwoławczej zarówno administracyjnej, jak i sądowej (art. 9 ust. 1 akapit 1 i 2 konwencji, art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy),
- obowiązek pouczenia wnioskodawcy o przysługujących mu środkach odwoławczych (art. 4 ust. 7 zd. 2 konwencji, art. 4 ust. 5 zd. 2 dyrektywy).

Zwykły zwrot wniosku, czyli odesłanie go wnioskodawcy z informacją że organ nie posiada informacji (na co obecnie pozwala ustawa ooś) nie wypełnia przedstawionych wyżej wymagań.

Dla wyjaśnienia należy zauważyć, że sytuacja, w której organ utrzymuje, że informacji nie posiada, podczas gdy wnioskodawca jest przekonany, że informacja ta musi się w zasobach organu znajdować, nie jest – wbrew pozorom – niespotykana.

Rekomendacja: W art. 19 ust 2 ustawy ooś, który obecnie brzmi:

2. Jeżeli wniosek dotyczy informacji nieznajdującej się w posiadaniu władz publicznych, władze te niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku:

- 1) przekazują wniosek podmiotowi, w którego posiadaniu znajduje się żądana informacja, i powiadamiają o tym wnioskodawcę; przepis art. 65 § 1 zdanie drugie Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio;
- 2) zwracają wniosek wnioskodawcy, jeżeli nie można ustalić podmiotu, o którym mowa w pkt 1.

dodać w pkt 2 zdanie: „*Do zwrotu wniosku art. 66 § 3 zd. 2 Kpa stosuje się odpowiednio*”.

Art. 66 § 3 zdanie drugie Kpa brzmi: „*Zwrot podania następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.*”

Zastosowanie tego przepisu Kpa w odniesieniu do wniosku o udostępnienie informacji pozwoliłoby na wypełnienie wymagań konwencji i dyrektywy, ponieważ postanowienie takie – zgodnie z ogólnymi zasadami Kpa – musi posiadać uzasadnienie i pouczenie o środkach odwoławczych, ponadto 66 § 3 Kpa przesądza, że służy na nie zażalenie do organu wyższej instancji – a skoro zażalenie, to i skarga do sądu na postanowienie organu wyższej instancji.

III.3.2.5. Opłaty

Konwencja z Aarhus i dyrektywa 2003/4/WE pozwalają na pobieranie opłat za udostępnianie informacji o środowisku. Pobieranie opłat przewiduje także ustawa ooś (art. 26-28), a ich wysokość reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska wydane na podstawie art. 28 ustawy ooś.

Problemem jest jednak sytuacja, w której organ udostępniający informację naliczy opłatę błędnie, niezgodnie z prawem (przynajmniej zdaniem wnioskodawcy).

Nie jest wówczas jasne czy i jakie środki odwoławcze przysługują wnioskodawcy. Tymczasem powoływane wyżej: art. 9 ust. 1 konwencji i art. 6 dyrektywy wymagają, aby procedura odwoławcza – zarówno administracyjna jak i sądowa – przysługiwała zawsze, gdy wniosek zostanie nieodpowiednio nierozpatrzone lub **w inny sposób potraktowany niezgodnie z przepisami** – to ostatnie obejmuje także niewłaściwe wyliczenie opłaty.

Rozwiązanie powyższego problemu nie jest proste. Jednym z rozwiązań mogłoby być zastosowanie w ustawie ooś mechanizmu podobnego do przewidzianego w art. 261 Kpa, a więc:

- po naliczeniu opłaty: wyznaczenie terminu do zapłaty (np. 7 czy 14 dni);
- jeśli opłata nie wpłynie w wyznaczonym terminie – zwrócenie wniosku w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

Mechanizm taki **pozwoliłby na zapewnienie drogi odwoławczej** od wniosku zwróconego na skutek błędnie naliczonej opłaty, **ale** jego zastosowanie **wymagałoby wprowadzenia zasady, że organ udostępnienia informację dopiero po otrzymaniu wpłaty** – co niektóre organy i tak robią, ale **co budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z zasadą wyrażoną w motywie 18 preambuły dyrektywy 2003/4/WE**, który odnosząc się do opłat stanowi, że: *„Zaliczka może być wymagana jedynie w nielicznych sytuacjach”* (co oznacza, że co do zasady organ powinien udostępniać informację nie wymagając wcześniejszej wpłaty).

IV. UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W PRZYPADKU DECYZJI INDYWIDUALNYCH I DOSTĘP DO SĄDU W TYCH SPRAWACH

IV.1. Wymagania konwencji z Aarhus

Kwestia udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji indywidualnych z zakresu ochrony środowiska uregulowana jest w art. 6 konwencji, a zagadnienie dostępu do sądu w tych sprawach – w art. 9 ust. 2.

Zgodnie z art. 6:

1. Każda ze Stron:

- (a) będzie stosować postanowienia niniejszego artykułu w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I,
- (b) będzie, zgodnie z jej prawem krajowym, stosować postanowienia niniejszego artykułu również do decyzji co do planowanych przedsięwzięć nieobjętych zakresem załącznika I, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. W tym celu Strony określą, czy takie proponowane przedsięwzięcie podlega tym postanowieniom, oraz
- (c) może zdecydować, w indywidualnych przypadkach, jeśli prawo krajowe tak przewiduje, aby nie stosować postanowień niniejszego artykułu do planowanych przedsięwzięć służących celom obrony narodowej, jeśli uzna, iż zastosowanie ich mogłoby mieć szkodliwy wpływ na te cele.

2. Zainteresowana społeczność będzie poinformowana, odpowiednio bądź poprzez publiczne ogłoszenie, bądź indywidualnie, na wczesnym etapie procedury podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska, i w sposób właściwy, terminowy i skuteczny, inter alia, o:

- (a) planowanym przedsięwzięciu i treści wniosku, na podstawie którego decyzja ma być podjęta,
- (b) rodzaju możliwych rozstrzygnięć lub projekcie decyzji,
- (c) władzy publicznej właściwej do wydania decyzji,
- (d) przewidywanej procedurze, w tym również, w zakresie, w jakim jest to już wiadomo, dotyczącym:
 - (i) wszczęcia postępowania,

- (ii) możliwości udziału społeczeństwa,
 - (iii) czasu i miejsca przewidywanej rozprawy publicznej,
 - (iv) określenia władzy publicznej, u której można uzyskać stosowne informacje, oraz miejsca, gdzie te informacje są wyłożone do wglądu,
 - (v) określenia właściwej władzy publicznej lub jakiegokolwiek innego organu publicznego, do których mogą być składane uwagi i zapytania, oraz terminów składania uwag i zapytań, oraz
 - (vi) określenia, jakie informacje dotyczące ochrony środowiska odnoszące się do planowanego przedsięwzięcia są dostępne, oraz
- (e) fakcie, czy przedsięwzięcie podlega krajowemu lub transgranicznemu postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

3. Procedury umożliwiające udział społeczeństwa zawierać będą rozsądne ramy czasowe dla różnych etapów, które zapewnią dostateczny okres czasu na poinformowanie społeczeństwa, zgodnie z postanowieniami ustępu 2, i na przygotowanie się i efektywne uczestniczenie przez społeczeństwo w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska.

4. Każda ze Stron umożliwi udział społeczeństwa na tyle wcześnie, że wszystkie warianty będą jeszcze możliwe, a udział społeczeństwa może być skuteczny.

5. Każda ze Stron powinna, tam gdzie ma to zastosowanie, zachęcać przyszłych wnioskodawców, aby jeszcze przed złożeniem wniosku o pozwolenie na podjęcie planowanego przedsięwzięcia rozpoznali zasięg zainteresowanej społeczności, rozpoczęli dyskusje i udzielili informacji dotyczących celów planowanego przedsięwzięcia.

6. Każda ze Stron zobowiąże właściwe władze publiczne do udostępnienia zainteresowanej społeczności wglądu, na wniosek, jeśli tak przewiduje prawo krajowe, bezpłatnie i natychmiast, jak tylko staną się dostępne, do wszystkich informacji, istotnych dla procesu podejmowania decyzji, o którym mowa w niniejszym artykule, a które są dostępne w trakcie procedury dotyczącej udziału społeczeństwa; nie narusza to prawa Stron do nieujawniania niektórych informacji zgodnie z artykułem 4 ustępy 3 i 4. Istotne informacje, udostępniane bez naruszenia postanowień artykułu 4, obejmują w szczególności:

- (a) opis miejsca oraz fizycznej i technicznej charakterystyki planowanego przedsięwzięcia, wliczając w to oszacowanie spodziewanych odpadów i emisji,
- (b) opis znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko,
- (c) opis przewidzianych środków zmierzających do zapobieżenia lub do redukcji tych oddziaływań, w tym emisji,
- (d) streszczenie powyższego w języku nietechnicznym,
- (e) zarys ważniejszych wariantów alternatywnych rozważanych przez wnioskodawcę,
- (f) zgodnie z krajowym ustawodawstwem, ważniejsze raporty i opinie, będące w posiadaniu władzy publicznej w momencie, gdy zgodnie z ustępem 2 zainteresowana społeczność powinna być poinformowana.

7. Procedury dotyczące udziału społeczeństwa będą pozwalać społeczeństwu na składanie, w formie pisemnej lub, jeśli ma to zastosowanie, na rozprawie publicznej lub przesłuchaniu z udziałem wnioskodawcy, wszelkich uwag, informacji, analiz i opinii, które uważa ono za odnoszące się do planowanego przedsięwzięcia.

8. Każda ze Stron zapewni, że w decyzjach będą należycie uwzględnione rezultaty uzyskane w wyniku udziału społeczeństwa.

9. Każda ze Stron zapewni, że gdy tylko decyzja zostanie podjęta przez władzę publiczną, społeczeństwo zostanie niezwłocznie o niej poinformowane, zgodnie z odpowiednimi procedurami. Każda ze Stron udostępni społeczeństwu sentencję decyzji wraz z przesłankami i ustaleniami, na których oparto decyzję.

10. Każda ze Stron zapewni, że kiedy władza publiczna zmienia lub uaktualnia warunki prowadzenia przedsięwzięć, o których mowa w ustępie 1, postanowienia ustępów od 2 do 9 niniejszego artykułu będą stosowane *mutatis mutandis* i gdzie będzie to miało zastosowanie.

11. Każda ze Stron będzie, w ramach swojego prawa krajowego, w miarę możliwości odpowiednio stosować postanowienia niniejszego artykułu w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na zamierzone uwolnienie genetycznie zmodyfikowanych organizmów do środowiska.

Natomiast zgodnie z art. 9 ust. 2:

2. Każda ze Stron zapewni, w ramach krajowego porządku prawnego, że członkowie zainteresowanej społeczności:

- (a) mający wystarczający interes lub, alternatywnie,
- (b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego Strony wymagają tego jako przesłanki,

mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy, dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 oraz, jeśli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem ustępu 3 poniżej, innych postanowień niniejszej konwencji.

Określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą konwencją. Dla osiągnięcia tego, interes organizacji pozarządowej spełniającej wymagania, o których mowa w artykule 2 ustęp 5, uważa się za wystarczający w rozumieniu litery (a). Taką organizację uważa się również za posiadającą uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń w rozumieniu litery (b).

Postanowienia niniejszego ustępu 2 nie wykluczają możliwości istnienia procedury odwoławczej przed organem administracyjnym i nie mają wpływu na obowiązek wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowej procedury odwoławczej, jeżeli taki obowiązek jest przewidziany w prawie krajowym.

Powołane w cytowanym wyżej art. 9 ust. 2 konwencji **„sprawy regulowane postanowieniami artykułu 6”, to takie sprawy (postępowania), w ramach których wymagane jest przeprowadzenie procedury udziału społeczeństwa.** Na podstawie tego przepisu można więc skarżyć te decyzje (czy inne działań lub zaniechań administracji), które dotyczą spraw wymagających wydania decyzji indywidualnych z udziałem społeczeństwa.

Ponadto, art. 9 ust. 4 konwencji stanowi:

Dodatkowo i bez naruszania postanowień ustępu 1, procedury, o których mowa powyżej w ustępach 1, 2 i 3, przewidywać będą odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania, oraz będą bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty. Rozstrzygnięcia regulowane niniejszym artykułem przedstawia się lub dokumentuje w formie pisemnej. Rozstrzygnięcia sądów i, gdziekolwiek to możliwe, innych organów są publicznie dostępne.

IV.2. Prawo unijne wdrażające konwencję

Na poziomie Unii Europejskiej przepisy dotyczące udziału społeczeństwa w odniesieniu do przedsięwzięć wymienionych w załączniku I do konwencji (a więc tych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt a) konwencji) uregulowane są w dyrektywie EIA⁶ oraz w rozdziale II dyrektywy IED⁷ (rozdział ten dotyczy instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego).

Dyrektywy te regulują też odpowiednio kwestię dostępu do sądu.

Ponadto, niektóre inne dyrektywy także przewidują obowiązek umożliwienia udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących innych decyzji indywidualnych – na przykład dyrektywa IED w odniesieniu do pozwoleń dla spalarni odpadów niewymagających pozwolenia zintegrowanego.

IV.3. Prawo polskie i zidentyfikowane problemy

IV.3.1. Podstawy prawne

Sama procedura udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji indywidualnych (jej przebieg i odnośne wymagania) uregulowana jest w rozdziałach 1 i 2 działu III ustawy ooś.

Przepisy szczególne wskazują natomiast w odniesieniu do jakich decyzji wymagane jest przeprowadzenie tej procedury.

W odniesieniu do przedsięwzięć wymienionych w załączniku I do konwencji (a więc tych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt a) konwencji) decyzjami wymagającymi udziału społeczeństwa są:

- decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, dla której udział społeczeństwa wymagany jest przez art. 79 ustawy ooś;
- pozwolenie zintegrowane, dla którego udział społeczeństwa wymagany jest przez art. 218 ustawy Poś.

Dostęp do sądu w odniesieniu do tych decyzji uregulowany jest:

- w wymienionych wyżej ustawach szczególnych – ooś i Poś – w zakresie w jakim wskazują one komu owo prawo do sądu przysługuje (ustawa ooś określa także uprawnienia organizacji ekologicznych);
- w przepisach ogólnych Kpa i Ppsa, które określają procedurę odwoławczą.

Natomiast jeśli chodzi o decyzje, które można zaliczyć do kategorii, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt b) konwencji, dla których prawo polskie wymaga przeprowadzenia udziału spo-

6 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)

7 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010)

łączeństwa, to jedynym rodzajem takich decyzji są te, przed wydaniem których przeprowadzana jest ocena habitatowa (decyzje, o których mowa w art. 96 ust. 2 ustawy o oś).

IV.3.2. Zidentyfikowane problemy i rekomendacje

IV.3.2.1. Zakres decyzji wymagających udziału społeczeństwa

O ile w odniesieniu do decyzji, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt a) konwencji procedura udziału społeczeństwa jest wymagana, to – jak w skazano wyżej – w odniesieniu do decyzji z art. 6 ust. 1 pkt b) udział społeczeństwa wymagany jest tylko dla decyzji poprzedzonych oceną habitatową. Objęcie tych decyzji wymogiem przeprowadzenia udziału społeczeństwa jest prawidłowe i zgodne ze stanowiskiem wyrażonym przez unijny Trybunał w wyroku w sprawie C-243/15⁸, **ale nie wyczerpuje wszystkich możliwych decyzji, jakie mogą się mieścić w kategorii z art. 6 ust. 1 pkt b) konwencji.**

Konwencja pozostawia wprawdzie państwom – Stronom pewną swobodę w określeniu tego, które to decyzje powinny być objęte procedurą udziału społeczeństwa („...*Strony określają, czy takie proponowane przedsięwzięcie podlega tym postanowieniom...*”), ale **w Polsce nie przeprowadzono nigdy szerszej dyskusji ani rozważań nad tym, które decyzje należałoby zaliczyć do kategorii, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt b).**

Tymczasem z konwencji wyprowadzić należy obowiązek przeprowadzenia takiego swego rodzaju screeningu mającego na celu rozstrzygnięcie przy wydawaniu których decyzji wymagany jest udział społeczeństwa.

Potencjalnymi decyzjami, dla których zasadne byłoby co najmniej rozważenie potrzeby udziału społeczeństwa są zwłaszcza:

- pozwolenia na emisje gazów i pyłów do powietrza wydawane na podstawie ustawy Poś,
- pozwolenia wodnoprawne i oceny wodnoprawne, o których mowa w art. 388 ustawy Prawo wodne⁹,
- zezwolenia na usuwanie drzew wydawane na podstawie ustawy o ochronie przyrody¹⁰,
- decyzje uchylające zakazy dotyczące ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów, wydawane na podstawie ustawy o ochronie przyrody.

Rekomendować więc należy przeprowadzenie dyskusji odnośnie objęcia obowiązkiem udziału społeczeństwa większej liczby decyzji niż ma to miejsce obecnie.

IV.3.2.2. Zmiany pozwolenia zintegrowanego a udział społeczeństwa

W przypadku zmian pozwolenia zintegrowanego ustawa Poś przewiduje obowiązek przeprowadzenia procedury udziału społeczeństwa kiedy:

- dokonywana zmiana pozwolenia dotyczy istotnej zmiany instalacji;

⁸ Z wyroku tego wynika, że decyzje wymagające oceny habitatowej należą do kategorii, o której mowa w art. 6 ust. 1 lit b) konwencji – zob. pkt 49, 52, 57 i 72-74 wyroku.

⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 z późn. zm.)

¹⁰ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1614 z późn. zm.)

- zmiana pozwolenia polega na udzieleniu odstępstwa, o którym mowa w art. 204 ust. 2 ustawy Poś (odstępstwo od granicznych wielkości emisyjnych wynikających z BAT);
- zmiana pozwolenia zintegrowanego wynikająca z analizy, o której mowa w art. 216 ust. 1 pkt 2 ustawy Poś (analiza wymagana, „jeżeli oddziaływanie instalacji na środowisko zmieniło się w stopniu wskazującym na konieczność zmiany pozwolenia w części dotyczącej określonych w nim warunków lub wielkości emisji z danej instalacji”).

Ustawa Poś odzwierciedla tutaj dokładnie wymagania dyrektywy IED, która wymaga, aby w przypadku aktualizowania pozwoleń procedurę udziału społeczeństwa zastosować w przypadkach, o których mowa w art. 21 ust. 5 lit. a), tj. „gdy zanieczyszczenie powodowane przez instalację jest tak znaczące, że zachodzi konieczność zmiany istniejących dopuszczalnych wielkości emisji dla danego pozwolenia lub uwzględnienia w pozwoleniu nowych dopuszczalnych wielkości”, ale nie przewiduje już takiego obowiązku dla aktualizowania pozwoleń zgodnie z art. 21 ust. 5 lit. b) i c), tj. gdy:

- „bezpieczeństwo eksploatacji wymaga zastosowania innych technik”,
- „niezbędne jest zapewnienie zgodności z nową lub zmienioną normą jakości środowiska, zgodnie z art. 18”.

Zgodność takiego ograniczenia zakresu udziału społeczeństwa przez dyrektywę IED z konwencją kwestionowana jest w literaturze (zob. Ch. Schaible, *Transitional National Plan derogations for Large Combustion Plants under the Industrial Emissions Directive: EEB legal challenge*, *Elni Review*, 1/2014, s. 13–19).

Kwestia ta jest także przedmiotem trwającego obecnie postępowania przed Komitetem ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus – sprawa ACCC/C/2014/121 – European Union (akta sprawy, a w przyszłości także rozstrzygnięcie Komitetu dostępne na stronie: <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>).

Podsumowując, ustawa Poś w zakresie w jakim nakazuje przeprowadzenie udziału społeczeństwa przy wydawaniu decyzji zmieniającej pozwolenie zintegrowane jest zgodna z dyrektywą IED, ale nie jest zgodna z konwencją.

Należy więc rekomendować rozszerzenie zakresu udziału społeczeństwa także do sytuacji, gdy do zmiany pozwolenia miałyby dojść na skutek pozostałych przypadków analizy pozwolenia zintegrowanego, tj. analizy, która:

- ma miejsce co najmniej raz na 5 lat lub
- jeżeli nastąpiła zmiana w najlepszych dostępnych technikach, pozwalająca na znaczne zmniejszenie wielkości emisji bez powodowania nadmiernych kosztów, lub wynika to z potrzeby dostosowania eksploatacji instalacji do zmian przepisów o ochronie środowiska.

IV.3.2.3. Wymagania odnośnie podania do publicznej wiadomości o rozpoczęciu procedury udziału społeczeństwa

Art. 6 ust. 2 konwencji wymaga, aby w ramach udziału społeczeństwa zainteresowana społeczność była informowana „w sposób właściwy, terminowy i skuteczny”. Prawo polskie nie zawiera takiego wymagania (podobnie też nie zawierają go odpowiednie przepisy unijne).

Mimo, że wymaganie odpowiedniego (skutecznego, właściwego i terminowego) informowania społeczeństwa wydaje się dorozumiane, to umieszczenie odpowiedniego nakazu w przepisach dałoby możliwość egzekwowania od organów wypełnienia tych warunków.

Przez wymóg dokonania powiadomienia „w sposób właściwy” należy bowiem rozumieć przede wszystkim prawidłowe spełnienie wymagań co do treści powiadomienia, w tym odpowiednie określenie celu i charakteru podejmowanego przedsięwzięcia. Pouczające w tym zakresie może być doświadczenie litewskie, gdzie władze umieszczając powiadomienie odnośnie postępowania w sprawie utworzenia składowiska odpadów w miejscowości Kazokiszki pod Wilnem określiły je jako postępowanie w sprawie rozwiązania problemu gospodarki odpadami w mieście Wilno, co oczywiście nie wzbudziło zbytniego zainteresowania mieszkańców Kazokiszek, w przeciwieństwie do później otrzymanej informacji, iż w rzeczywistości chodzi o olbrzymie składowisko odpadów (pochodzących m.in. z Wilna) budowane w ich miejscowości. Takie postępowanie władz litewskich Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus uznał za niezgodne z wymogiem „właściwego” powiadomienia (sprawa ACCC/C/2006/16, pkt 66 oraz 90a).

Jeśli natomiast chodzi o wymóg „skuteczności” powiadomienia, to we wspomnianej wyżej sprawie ACCC/C/2006/16, Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus uznał za niezgodne z konwencją powiadomienie społeczeństwa, które zostało dokonane przez władze litewskie – zgodnie z wymaganiami ich prawa krajowego – w prasie lokalnej, przy czym jednak mając do wyboru oficjalną gazetę urzędową zawierającą najczęściej ogłoszenia w sprawie zamówień publicznych, ukazującą się raz na tydzień w nakładzie 500 egzemplarzy oraz popularny dziennik lokalny wydawany w nakładzie 1500 egzemplarzy – wybrały gazetę urzędową (której, zdaniem składających skargę do Komitetu, nikt normalnie nie czyta). Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus uznał taki wybór za niezgodny z wymogiem skutecznego powiadomienia (sprawa ACCC/C/2006/16 para 67 i 68 oraz 90a).

W Polsce ustawa o oś określa dokładnie elementy obwieszczenia kierowanego do społeczeństwa, co – przy odpowiedniej interpretacji – wypełnia wymóg „właściwego” powiadomienia. Ustawa o oś nie nakazuje jednak, aby powiadomienie było „skuteczne”, co powoduje, że organy niekiedy podchodzą do umieszczania kierowanych do społeczeństwa obwieszczeń w sposób mechaniczny i bez głębszej refleksji co do tego czy ogłoszenia te mają szansę być zauważone przez zainteresowane osoby. Dotyczy to zarówno umieszczania obwieszczeń na stronach internetowych w mało intuicyjnych miejscach, jak i wywieszania ogłoszeń papierowych w miejscach, gdzie prawdopodobieństwo natknięcia się na nie przez potencjalnych zainteresowanych jest bliskie zeru.

Nieuregulowana w ustawie o oś jest także kwestia „terminowego” powiadomiania społeczeństwa, a więc terminów w jakich obwieszczenia powinny być umieszczane. W związku z tym wciąż można spotkać się z sytuacją, w której termin składania uwag i wniosków liczony jest od dnia umieszczenia ogłoszenia lub od dnia następnego (przy czym nie zawsze wiadomo którego dnia ogłoszenie wywieszono, zwłaszcza, gdy umieszczane jest ono na tablicy ogłoszeń).

Kwestia ta wiąże się zresztą z omówionym poniżej zagadnieniem „rozsądnych ram czasowych dla różnych etapów” postępowania.

Rekomendować by tu można dokonanie odpowiednich zmian w przepisach, a także – w następnej kolejności – opracowanie wytycznych czy innych wskazówek (np. przez GDOŚ)

odnośnie tego w jaki sposób takie powiadomienie powinno wyglądać (w jaki sposób wypełnić wymagania ustawowe).

Odnośnie zmian w przepisach rekomendować można nadanie wprowadzeniu do ustępu 1 w art. 33 brzmienia:

*1. Przed wydaniem i zmianą decyzji wymagających udziału społeczeństwa organ właściwy do wydania decyzji, bez zbędnej zwłoki, **w sposób właściwy, terminowy i skuteczny** podaje do publicznej wiadomości informacje o:*

IV.3.2.4. Ramy czasowe dla poszczególnych etapów postępowania

Art. 6 ust. 3 konwencji wymaga, aby procedury umożliwiające udział społeczeństwa przewidywały rozsądne ramy czasowe dla poszczególnych etapów tego udziału, tak aby zapewnić dostateczny okres na:

- poinformowanie społeczeństwa,
- przygotowanie się przez społeczeństwo do uczestnictwa (np.: w przypadku, gdy dokumentacja nie jest dostępna online lecz zainteresowani muszą udać się do odległej siedziby organu, aby się z nią zapoznać), w tym okres na zapoznanie się z dokumentacją,
- składanie uwag i wniosków.

W Polsce natomiast określony jest tylko jeden okres – 30 dni na składanie uwag i wniosków. Nie jest przewidziany np. czas na przygotowanie się społeczeństwa – w momencie wyłożenia dokumentacji do wglądu zaczyna też biec termin składania uwag i wniosków.

Należy zatem rekomendować umieszczenie w przepisach odpowiednich wymagań odnośnie poszczególnych etapów procedury udziału społeczeństwa.

IV.3.2.5. Ograniczenie dostępu do sądu w odniesieniu do pozwoleń zintegrowanych

Art. 185 ust. 1 ustawy Poś ogranicza krąg stron w postępowaniach dotyczących pozwoleń emisyjnych, w tym zintegrowanych, do:

- prowadzącego instalację (czyli samego wnioskodawcy)
- władających powierzchnią ziemi na obszarze ograniczonego użytkowania, jeżeli w związku z eksploatacją instalacji utworzono taki obszar (obszar ograniczonego użytkowania tworzony jest na podstawie art. 135 ustawy Poś w określonych w tym artykule przypadkach i pod określonymi tam warunkami; tworzenie takich obszarów jest w praktyce raczej rzadkie).

Z art. 185 ust. 1 wynika, że np. **sąsiedzi instalacji objętej pozwoleniem zintegrowanym, narażeni na jej oddziaływanie nie są stronami postępowania w sprawie wydania (lub zmiany) tego pozwolenia.** To z kolei oznacza, że **nie przysługuje im prawo odwołania się od wydanej decyzji ani złożenia skargi do sądu administracyjnego. Tym samym są pozbawieni prawa do sądu.**

Jest to niezgodne z art. 9 ust. 2 konwencji, który nakazuje, aby dostęp do sądu przysługiwał członkom zainteresowanej społeczności mającym w sprawie „wystarczający interes” (takie samo wymaganie zawiera zresztą także art. 25 dyrektywy IED).

W prawie polskim przyjmuje się, że „wystarczający interes”, powołany w dyrektywie i Konwencji, to „interes prawny”, o którym mowa w art. 28 Kpa (zgodnie z art. 28 Kpa, stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego dotyczy postępowanie).

Określając krąg stron na podstawie art. 28 Kpa należałoby uznać za strony co najmniej właścicieli nieruchomości, na które rozciąga się oddziaływanie inwestycji.

Art. 185 ust. 1 wyłącza jednak stosowanie art. 28 Kpa i zamiast tego wprowadza opisaną wyżej regulację.

Niezgodność art. 185 ust. 1 ustawy Poś z dyrektywą potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny z dnia 24 kwietnia 2018 r. (II OSK 2743/17), nakazując jednocześnie organowi administracji zastosowanie art. 28 Kpa i tym samym zignorowanie art. 185 ust. 1 ustawy Poś.

Należy zatem rekomendować uchylenie art. 185 ust. 1 ustawy Poś i tym samym powrót do stosowania przy określeniu kręgu stron ogólnego art. 28 Kpa – przynajmniej w odniesieniu do pozwoleń zintegrowanych (aby zapewnić zgodność z art. 9 ust. 2 konwencji i art. 25 dyrektywy IED), chociaż zasadne byłoby to także w odniesieniu do innych pozwoleń emisyjnych (zob. niżej uwagi na temat zgodności z art. 9 ust. 3 konwencji).

Trzeba jednak przy tym zauważyć, że dla zapewnienia zgodności z konwencją i z dyrektywą IED, art. 28 Kpa musiałby być odpowiednio interpretowany. Przed wprowadzeniem ograniczenia kręgu stron z art. 185 ust. 1 Poś organy administracji określały wprawdzie krąg stron zgodnie z art. 28 Kpa, ale interpretowały występujące w nim pojęcie „interesu prawnego” w bardzo ograniczony sposób. Twierdziły mianowicie, że pozwolenie zintegrowane ma inny charakter niż np. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, która dotyczy planowanego przedsięwzięcia (np. instalacji), i która autoryzuje fizyczne przekształcenie środowiska. Dalej organy argumentowały, że – w przeciwieństwie do decyzji środowiskowej – pozwolenie zintegrowane określa „już tylko” zasadny funkcjonowania istniejącej instalacji co miało nie wpływać na sytuację prawną jej sąsiadów.

Zapewnienie zgodnej z konwencją interpretacji przepisu przez organy administracji wymagałoby zapewne odpowiedniej akcji edukacyjnej.

IV.3.2.6. Potencjalne ograniczenie dostępu do sądu w odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Art. 74 ust. 3a ustawy o oś wydaje się ograniczać krąg stron postępowania dotyczącego decyzji środowiskowej w stosunku do zasad ogólnych określonych w art. 28 Kpa. Jest to rozwiązanie wątpliwe z punktu widzenia dyrektywy EIA i konwencji z Aarhus.

Oba te akty prawne wymagają – w odniesieniu do postępowań wymagających udziału społeczeństwa, a więc takich jak postępowanie w sprawie decyzji środowiskowej – aby osoby mające wystarczający interes w sprawie miały dostęp do procedury odwoławczej (art. 9 ust. 2 konwencji, art. 11 dyrektywy).

Wprawdzie oba te akty prawne pozostawiają poszczególnym państwom pewną swobodę w określaniu co może stanowić interes prawny, to jednak określenie to nie może być zbyt restrykcyjne – państwa mają kierować się tu celem, jakim jest **przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości**.

W prawie polskim przyznanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości wymaga przyznania statusu strony.

Tymczasem ust. 3a dość arbitralnie ogranicza krąg stron przesądając, że osoby spoza kręgu wyznaczonego przez ten przepis nigdy nie będą miały w sprawie interesu prawnego, tzn. nigdy oddziaływanie przedsięwzięcia nie będzie dotyczyło ich prawa do nieruchomości. Przepis ten stanowi mianowicie, że stroną postępowania w sprawie decyzji środowiskowej jest wnioskodawca (inwestor) oraz **podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie**, przy czym **przez obszar ten rozumie się:**

- 1) Działki przylegające bezpośrednio do działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie (a więc właściciel nieruchomości położonej np. za pasem drogi rozdzielaającym dwie działki na podstawie tego punktu stroną nie zostanie).

Obecnie w parlamencie trwa proces uchwalania ustawy, która ma ten punkt zmienić w taki sposób, że **będzie on uznawał za strony osoby mające prawa rzeczowe do nieruchomości położonych na terenie**, na którym ma być realizowane przedsięwzięcie oraz na obszarze znajdującym się w odległości 100 m od granic tego terenu; nie chodzi przy tym o odległość od granic działki, na której przedsięwzięcie będzie realizowane, ale od miejsca (terenu), gdzie będzie ono faktycznie posadowione. Zmiana ta **może nieco poprawić sytuację w odniesieniu do niektórych przedsięwzięć**, ponieważ z kręgu stron nie będą już wykluczeni np. właściciele wspomnianej wyżej nieruchomości oddzielonej od planowanego przedsięwzięcia jedynie drogą (działką drogową). W odniesieniu do innych przedsięwzięć krąg stron może się jednak zmniejszyć, np. nie będą już stronami właściciele nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z działką, na której ma być posadowione przedsięwzięcie, o ile działka ta jest odpowiednio duża i zachowana zostanie odległość 100 m między przedsięwzięciem (np. budynkiem) a granicą działki.

Generalnie jednak zmiana ta – choć dalece niewystarczająca – wydaje się **nieco** poprawiać sytuację sąsiadów planowanej inwestycji – wbrew przetaczającym się w ostatnich dniach przez media alarmującym informacjom, w których zresztą całkowicie pomija się obecne brzmienie zmienianego przepisu, a tym samym fakt, że owa niekorzystna dla sąsiadów regulacja została wprowadzona już ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. i obowiązuje od 1 stycznia 2018 r., i że ewentualne zablokowanie uchwalenia omawianej zmiany raczej nie poprawi – w omawianym zakresie – sytuacji sąsiadów przedsięwzięcia.

- 2) Działki, na których w wyniku realizacji lub funkcjonowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska.

Przekroczenie standardów jakości środowiska poza terenem należącym do inwestora w zasadzie nie powinno mieć miejsca – przynajmniej tam, gdzie planowane przedsięwzięcie jest instalacją, ponieważ zgodnie z art. 144 ust. 1 i 2 ustawy Poś eksploatacja instalacji nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny. Inaczej mówiąc, decyzja środowiskowa dla takiej instalacji w ogóle nie powinna zostać wydana. Ponieważ jednak nie każde przedsięwzięcie jest instalacją, a ponadto w praktyce także i w odniesieniu do instalacji zasada z art. 144 Poś nie zawsze jest

przestrzegana, to wskazanie, że osoby, o których mowa w punkcie 2 mają automatycznie stawać się stronami postępowania jest jak najbardziej prawidłowe.

- 3) Działki znajdujące się w zasięgu takiego znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w dotychczasowym zagospodarowaniu nieruchomości. Punkt ten jest bardzo istotny, ponieważ daje on organom prowadzącym postępowanie potencjalną możliwość rozszerzenia kręgu stron poza podmioty, o których mowa w punktach 1) i 2).

Punkt 3) jest jednak sformułowany bardzo niejasno. Nakazuje on organowi administracji rozważanie czy dana działka znajduje się w „zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem” (i tym samym czy właściciela lub użytkownika wieczystej tej działki uznać za stronę postępowania).

Ustęp 3a obowiązuje od dnia 1 stycznia 2018 r. i jak dotąd brakuje orzecznictwa sądowego, które rozstrzygałoby w jaki sposób przepis ten powinien być interpretowany. Tymczasem można interpretować dwojako:

- a) tak, że chodzi w nim o wprowadzenie faktycznych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości – co w praktyce będzie miało miejsce niezwykle rzadko. Miałoby to miejsce np. w sytuacji, gdyby właściciel nieruchomości prowadził gospodarstwo ekologiczne, a wymogi dotyczące takich gospodarstw zabraniałyby prowadzić ekologicznych upraw w określonej odległości od np. zakładu emitującego do powietrza określoną substancję, dla którego to zakładu byłaby właśnie wydawana decyzja środowiskowa;
- b) tak, że chodzi tu także o zwykłe uciążliwości rozciągające się na daną nieruchomość (np. odory lub hałas) – które nie wprowadzają wprawdzie „ograniczeń” w korzystaniu z nieruchomości (właściciel nadal jak najbardziej może wykorzystywać ją np. na cel mieszkalny), ale powodują, że korzystanie to jest mniej przyjemne, spokojne, satysfakcjonujące itd.

Ponieważ druga z przedstawionych wyżej interpretacji (b) przepisu powodowałaby, że w zasadzie nie byłoby różnic między nim, a art. 28 Kpa, należy przyjąć, iż ustawodawcy chodziło raczej o interpretację, o której mowa w pkt a).

Jak wskazano wyżej, brakuje jeszcze orzecznictwa i praktyki, aby stwierdzić która z dwóch powyższych interpretacji przeważa, niemniej jednak można się obawiać, że będzie to interpretacja pierwsza.

W stanie prawnym przed wprowadzeniem ustępu 3a sądy administracyjne orzekały, że za stronę postępowania w sprawie decyzji środowiskowej powinny być uznane nie tylko te osoby, których interes prawny został naruszony, lecz to, czy interes taki osobie przysługuje. Natomiast o istnieniu interesu prawnego świadczył już sam fakt możliwości oddziaływania planowanej inwestycji na nieruchomość. Chodziło o to, aby osoba potencjalnie narażona na oddziaływanie mogła właśnie podczas postępowania zweryfikować jaki będzie rzeczywiście wpływ na jej nieruchomość, mogła wnosić uwagi do przedstawionej dokumentacji itd. (zob. np. wyroki: z dnia 19 grudnia 2017 r. (II OSK 815/17), z dnia 8 marca 2018 r. (II OSK 1244/17), z dnia 29 stycznia 2016 r. (II OSK 1340/14)).

Jak wskazano wyżej, w obecnym stanie prawnym tego typu interpretacja byłaby wątpliwa, ponieważ przepis wymaga wykazania nie tylko tego, że sprawa dotyczy interesu prawnego

danej osoby, ale że interes ten został naruszony – poprzez wprowadzenie ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości.

Poprzednie regulacje (sprzed 1 stycznia 2018 r.) znacznie lepiej wdrażały do polskiego prawa wymagania dyrektywy EIA i konwencji z Aarhus.

Należy zatem rekomendować usunięcie ustępu 3a z art. 74 ustawy ooś.

IV.3.2.7. Brak dostępu do sądu w przypadku decyzji następczych dla przedsięwzięć, dla których przeprowadzana była ocena oddziaływania na środowisko

Realizacja przedsięwzięć, dla których wydano decyzję środowiskową i przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko wymaga jeszcze, w przeważającej większości przypadków, uzyskania kolejnej decyzji takiej jak np. pozwolenie na budowę, koncesja na wydobycie kopalin itp. – zwanej dalej „decyzją następczą”.

Dopiero komplet tych decyzji (środowiskowa plus jedna lub więcej decyzji następczych) tworzy „zezwolenie na inwestycję” (development consent), o którym mowa w art. 1 ust. 2 lit. c) dyrektywy EIA.

Tymczasem prawo polskie daje możliwość zaskarżenia jedynie samych decyzji środowiskowych, ale już nie – większości decyzji następczych (ewentualnie bardzo taką możliwość ogranicza).

Chodzi tu mianowicie o następujące decyzje następcze:

- pozwolenie na budowę (wydane dla przedsięwzięć, dla których uprzednio wydano decyzję środowiskową i przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko); przy jego wydawaniu:
 - bardzo ograniczony jest krąg stron – art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego ogranicza go do inwestora oraz właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, przy czym ów obszar oddziaływania zdefiniowany jest w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego wąsko – jako „*teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy, tego terenu*” – nie wystarczy tu więc zwykle, potocznie rozumiane uciążliwe oddziaływanie obiektu,
 - udział organizacji społecznych, w tym ekologicznych, jest w ogóle wyłączony jako że art. 28 ust. 3 Prawa budowlanego wyłącza tu możliwość zastosowania art. 31 Kpa;

w efekcie czego ani sąsiedzi inwestycji, ani organizacje nie mogą odwołać się od wydanego pozwolenia;

- pozwolenie wodnoprawne wydane dla przedsięwzięć, dla których uprzednio wydano decyzję środowiskową i przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko (w odniesieniu do innych pozwoleń wodnoprawnych zastosowanie będzie miał art. 9 ust. 3 konwencji – zob. niżej) – przy jego wydawaniu wyłączony jest udział organizacji ekologicznych (art. 402 Prawa wodnego wyłącza stosowanie art. 31 Kpa);
- koncesja geologiczna i górnicza (wydana dla przedsięwzięć, dla których uprzednio wydano decyzję środowiskową) – przy wydawaniu której wyłączony jest udział orga-

nizacji ekologicznych (art. 33 Prawa geologicznego i górniczego¹¹ wyłącza stosowanie art. 31 Kpa).

Należy uznać, że narusza to art. 9 ust. 2, z tego względu, że uprawnieniu członkowie zainteresowanej społeczności nie mają prawa odwołać się od decyzji ostatecznej zatwierdzającej realizację przedsięwzięcia, w odniesieniu do którego wymagane było przeprowadzenie procedury udziału społeczeństwa.

Komisja Europejska uznała, że sytuacja taka narusza także art. 11 dyrektywy EIA i dnia 7 marca 2019 r. skierowała do rządu polskiego **uzasadnioną opinię**¹² wskazującą na różnego rodzaju naruszenia wymagań artykułu 11 dyrektywy (o niektórych innych wskazanych przez Komisję naruszeniach będzie jeszcze mowa poniżej). Uzasadniona opinia jest ostatnim etapem postępowania naruszeniowego – przed skierowaniem przez Komisję skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE. Rząd polski został zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na tę skargę w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania.

Opisanego wyżej problemu dotyczą punkty 59-68 uzasadnionej opinii (choć należy zauważyć, że w niektórych miejscach tej opinii nieco chaotycznie opisano polski stan prawny związany z nim problem – myląc prawo do udziału do postępowania stron z prawem udziału organizacji ekologicznych).

W punkcie 65 opinii Komisja wskazała, że: *„Rozdzielenie decyzji środowiskowej i zezwolenia na inwestycję w Polsce prowadzi zatem do sytuacji, w której w przypadku pewnych rodzajów przedsięwzięć organizacje pozarządowe nadal mogą uczestniczyć i zakwestionować przed sądem decyzję środowiskową, lecz nie są stroną w późniejszym postępowaniu dotyczącym udzielenia pozwolenia na inwestycję”*.

Stanowisko to należy podzielić – a opisaną w nim sytuację uznać nie tylko za naruszenie art. 11 dyrektywy EIA lecz także art. 9 ust. 2 konwencji.

Trzeba jednak zwrócić uwagę na pewien brak precyzji w sformułowaniu tego punktu uzasadnionej opinii: po pierwsze organizacja ekologiczna nie stroną postępowania, ale podmiotem na prawach strony; po drugie – problem dotyczy nie tylko organizacji ekologicznych, ale – w odniesieniu do pozwoleń na budowę – także innych podmiotów (sąsiadów inwestycji) narażonych na jej oddziaływanie.

Problem polegający na wyłączeniu lub ograniczeniu prawa do sądu w odniesieniu do decyzji następczych jest tym bardziej istotny, że jednocześnie prawo polskie nie zapewnia możliwości wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej – co zresztą stanowi odrębne, opisane w kolejnym punkcie zagadnienie.

IV.3.2.8. Nieskuteczne środki zaradcze w odniesieniu do decyzji środowiskowych – naruszenie art. 9 ust. 4 w związku z art. 9 ust. 2

Jak wskazywano wyżej, w odniesieniu do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, polski system prawny co do zasady przewiduje co najmniej dwuetapową procedurę zezwalania na realizację przedsięwzięcia: wymagana jest decyzja środowiskowa

11 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 868)

12 Uzasadniona opinia z dnia 7.3.2019 r., 2016/2046, C(2019) 1273 final; dotyczy uchybienia nr 2016/2046

plus któraś z decyzji następczych. Posiadanie decyzji środowiskowej przy tym warunkiem otrzymania decyzji następczej.

Prawo do kwestionowania przed organem odwoławczym i sądem możliwe jest w pełnym zakresie tylko w odniesieniu do decyzji środowiskowych (zob. wyżej).

Jednocześnie, z art. 61 § 1 Ppsa wynika, że po utrzymaniu w mocy decyzji środowiskowej przez organ drugiej instancji, nawet złożenie na tę decyzję skargi do sądu administracyjnego nie wstrzymuje jej wykonania. Oznacza to, że inwestor może na podstawie posiadanej decyzji środowiskowej wystąpić o wydanie pozwolenia na budowę czy innej decyzji następczej – i je uzyskać. Nawet późniejsze uchylene decyzji środowiskowej przez sąd nie oznacza automatycznego pozbawienia mocy decyzji następczej (do tego konieczne byłoby jeszcze wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 Kpa – a wcześniej zainicjowanie i przeprowadzenie postępowania wznowieniowego). W międzyczasie realizacja przedsięwzięcia może już zostać zakończona.

Art. 61 § 3 Ppsa daje wprawdzie sądowi możliwość wstrzymania wykonania decyzji, której dotyczy skarga (w omawianym wypadku: decyzji środowiskowej), jednak sądy administracyjne konsekwentnie utrzymują, że wykonania decyzji środowiskowej nie można wstrzymać, ponieważ sama w sobie nie pozwala ona jeszcze na realizację przedsięwzięcia (potrzebna jest jeszcze decyzja następcza).

Zdaniem sądów, wykorzystanie decyzji środowiskowej do uzyskania decyzji następczej nie jest jej „wykonaniem”, a zatem nie można takiego wykorzystania decyzji wstrzymać. Tym samym, osoby zaskarżające decyzję środowiskową nie mają możliwości doprowadzenia do zawieszenia realizacji inwestycji do czasu aż skarga na decyzję środowiskową będzie rozstrzygnięta.

Opisana wyżej interpretacja została przez sądy przyjęta w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 lipca 2010 r. (II SA/Wr 361/10);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2011 r. (II OZ 28/11);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2011 r. (II OZ 564/11);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2012 r. (II OZ 419/12);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 r. (II OZ 826/12);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2012 r. (II OSK 2904/12);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2014 r. (II OZ 123/14);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 stycznia 2014 r. (IV SA/Po 31/14);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 lutego 2014 r. (II SA/Po 12/14);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 kwietnia 2014 r. (II SA/Po 1349/13);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2015 r. (II OZ 259/15);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 listopada 2015 r. (II SA/Po 953/15);

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 lutego 2016 r. (IV SA/Po 1020/15);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2016 r. (II OZ 448/16);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 30 września 2016 r. (II SA/Gd 429/16);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 3 października 2016 r. (II SA/Rz 959/16);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 29 września 2016 r. (II SA/Bk 294/16);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2017 r. (II OZ 202/17);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2017 r. (II OZ 1226/17);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 marca 2018 r. (IV SA/Po 254/18);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 lipca 2018 r. (II SA/Rz 688/18);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2018 r. (II OZ 927/18)¹³.

Jednocześnie – jak wskazano poprzednim punkcie – organizacje ekologiczne, a także większość innych członków zainteresowanej społeczności nie ma możliwości zaskarżenia decyzji następczej, a tym samym wnioskowania o wstrzymanie jej wykonania.

Brak możliwości wstrzymania realizacji opisanych wyżej przedsięwzięć do czasu rozpatrzenia sprawy przez sąd stanowi naruszenie art. 9 ust. 4 (w związku z art. 9 ust. 2) konwencji z Aarhus, który wymaga, aby strony konwencji zapewniły w odniesieniu do zaskarżanych decyzji „*odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania*”.

Jednocześnie sytuacja taka stanowi naruszenie art. 11 dyrektywy EIA, który nakazuje zapewnienie określonym członkom zainteresowanej społeczności prawa do odwołania się od zezwolenia na realizację przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko (a więc takiego, które wymagało przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko).

W związku z tym Komisja Europejska we wspomnianej już wyżej **uzasadnionej opinii** skierowanej do polskiego rządu także podniosła opisany wyżej zarzut (zob. punkty 42-58 opinii).

IV.3.2.9. Brak możliwości odwołania od decyzji o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko – naruszenie art. 9 ust. 4 w związku z art. 9 ust. 2

Organ wydający decyzję środowiskową dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko (z tzw. II grupy) decyduje – w drodze tzw. screeningu – o tym czy należy dla tego przedsięwzięcia przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko, czy można z tej oceny zrezygnować.

W przypadku pozytywnego wyniku selekcji, organ wydaje postanowienie o obowiązku przeprowadzenia oceny (na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy ooś).

¹³ Lista wyroków za: pkt 49 uzasadnionej opinii z dnia 7.3.2019 r., 2016/2046, C(2019) 1273 final

W przypadku negatywnego wyniku selekcji, organ wydaje postanowienie o braku potrzeby przeprowadzenia oceny (na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy ooś) i następnie – krótko potem – decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach powtarzającą rozstrzygnięcie o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania. Procedowany obecnie w parlamencie projekt ustawy o zmianie ustawy ooś zakłada rezygnację z postanowienia o odstąpieniu od oceny i wydawanie jedynie decyzji środowiskowej.

Postanowienie o odstąpieniu od oceny nie jest zaskarżalne w ogóle – co samo w sobie nie jest problemem.

Problemem jest natomiast to, że prawo do zaskarżenia decyzji środowiskowej stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny mają (i będą miały po dokonaniu wspomnianej wyżej zmiany ustawy) tylko strony postępowania. **Organizacje ekologiczne nie mają w tym wypadku prawa złożyć odwołań na podstawie art. 44 ustawy ooś.** Mogą jedynie próbować włączyć się do postępowania w sprawie decyzji środowiskowej odstępującej od oceny podstawie art. 31 Kpa, aby następnie odwołać się od wydanej decyzji (sytuacja ta nie zmieni się po wejściu w życie wspomnianych wyżej zmian ustawy).

Należy przyjąć, że jest to nie wystarczające dla wypełnienia wymagań art. 9 ust. 2 konwencji.

Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus uznał, że wyrażony w art. 9 ust. 2 obowiązek zapewnienia dostępu do sądu obejmuje także negatywne decyzje screeningowe wydawane w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko. Skoro bowiem na podstawie art. 9 ust. 2 konwencji można skarżyć m.in. nieprawidłowości w zakresie procedury udziału społeczeństwa, to tym bardziej powinno być możliwe zaskarżenie decyzji o rezygnację z przeprowadzenia udziału społeczeństwa w ogóle (rezygnacja z oceny oddziaływania na środowisko oznacza rezygnację z procedury udziału społeczeństwa) – por. orzeczenie Komitetu w sprawie ACCC/C/2010/50 (Czechy), pkt 82.

Trzeba przy tym zauważyć, że art. 31 Kpa nie jest wystarczający dla zapewnienia zgodnych z konwencją uprawnień organizacji w omawianym zakresie. Włączenie się organizacji do postępowania jest tu uzależnione od uznania organu (musi on uznać, że „przemawia za tym interes społeczny”). Poza tym organizacja musiałaby zdążyć włączyć się do postępowania przed wydaniem decyzji.

Powoduje to ograniczenie uprawnień organizacji w porównaniu do uprawnień przyznanych stronom – co nie jest zgodne z wymaganiami z art. 9 ust. 4 konwencji, stanowiącym, że procedura, o której mowa w art. 9 ust. 2 konwencji ma być „oparta na zasadzie równości”, co należy rozumieć jako równe prawa dla wszystkich członków zainteresowanej społeczności uprawnionych do zaskarżania decyzji. Do zainteresowanej społeczności zaliczają się zarówno osoby prywatne (sąsiedzi przedsięwzięcia), jak i organizacje ekologiczne (zob. art. 2 ust. 5 oraz art. 9 ust. 2 konwencji).

V. UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W PRZYPADKU PLANÓW I PROGRAMÓW

V.1. Wymagania konwencji z Aarhus

Zgodnie z art. 7 konwencji:

Każda ze Stron podejmie odpowiednie praktyczne lub inne postanowienia, aby społeczeństwo uczestniczyło w przygotowywaniu planów i programów mających znaczenie dla środowiska, w ramach przejrzystych i bezstronnych mechanizmów, otrzymując uprzednio niezbędne informacje. W ramach tych mechanizmów stosowany będzie artykuł 6 ustępy 3, 4 i 8. Zakres podmiotowy udziału społeczeństwa określi właściwa władza publiczna, biorąc pod uwagę cele niniejszej konwencji.

Każda ze Stron dołoży starań, aby w odpowiednim zakresie przewidzieć możliwości udziału społeczeństwa w przygotowywaniu wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska.

V.2. Prawo unijne wdrażające konwencję

W prawie unijnym obowiązek przeprowadzenia procedury udziału społeczeństwa przy opracowywaniu planów i programów uregulowany został w dyrektywie 2003/35/WE przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska¹⁴. W załączniku I dyrektywa ta wymienia rodzaje planów, przy przyjmowaniu których należy przeprowadzić procedurę udziału społeczeństwa – czyni to przez odesłanie do innych dyrektyw, na podstawie których owe plany są opracowywane. Ponieważ dyrektywy wymienione w tym załączniku przestały już obowiązywać i zostały zastąpione przez nowe dyrektywy (np. kwestię gospodarki odpadami reguluje obecnie nie dyrektywa 75/442/EWG lecz dyrektywa 2008/98/WE). Dlatego też obecnie kwestia udziału społeczeństwa regulowana jest także w poszczególnych dyrektywach odsyłających niekiedy do dyrektywy 2003/35/WE (np. art. 31 dyrektywy 2008/98/WE

14 Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 156, str. 17 z późn. zm.)

w sprawie odpadów stanowi, że: „Państwa członkowskie zapewniają, by zainteresowane strony i organy oraz ogół społeczeństwa miały możliwość udziału w opracowywaniu planów gospodarki odpadami i programów zapobiegania powstawaniu odpadów oraz by miały dostęp do opracowanych już planów i programów, zgodnie z dyrektywą 2003/35/WE lub, jeżeli ma to zastosowanie, dyrektywą 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko. Państwa członkowskie zamieszczają te plany i programy w dostępnym publicznie portalu internetowym.”).

V.3. Prawo polskie i zidentyfikowane problemy

V.3.1. Podstawy prawne

W Polsce udziału społeczeństwa wymagają plany i programy:

- 1) wymagające strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (zgodnie z art. 46-47 ustawy ooś, w ślad za dyrektywą SEA¹⁵),
- 2) inne plany i programy, niewymagające oceny strategicznej, ale wymagające – zgodnie z przepisami szczególnymi, regulującymi tryb ich przyjmowania – udziału społeczeństwa (np. programy ochrony powietrza wymagają umożliwienia udziału społeczeństwa na podstawie art. 91 ust. 9 ustawy Poś).

V.3.2. Zidentyfikowane problemy i rekomendacje

V.3.2.1. Brak obowiązku przeprowadzenia udziału społeczeństwa dla niektórych planów

Dla niektórych planów i programów „mających znaczenie dla środowiska” (w wersji angielskiej konwencji: „relating to the environment”) nie jest w Polsce wymagane przeprowadzenie procedury udziału społeczeństwa. Można tu zwłaszcza wskazać:

- plany urządzenia lasów sporządzane na podstawie rozdziału 4 ustawy o lasach¹⁶,
- wieloletnie łowieckie plany hodowlane i roczne plany łowieckie sporządzane na podstawie rozdziału 3 Prawa łowieckiego¹⁷ (kwestia braku udziału społeczeństwa przy opracowaniu planów łowieckich jest przedmiotem sprawy toczącej się obecnie przed Komitetem do spraw Przestrzegania Konwencji z Aarhus – ACCC/C/2018/158),
- roczne plany działalności kontrolnej WIOŚ, o których mowa w art. 4 ust. 4 pkt 2 i art. 5a ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁸ (w odniesieniu do instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego opracowanie takich planów wymagane jest na podstawie art. 23 dyrektywy IED),

15 Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. UE L 197 z 27.7.2001)

16 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2129 z późn. zm.)

17 Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2033 z późn. zm.).

18 Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1471 z późn. zm.)

- roczne plany kontroli dotyczących przestrzegania przepisów dotyczących przeciwdziałania awarii przemysłowej (art. 269 ustawy Poś; plan kontroli tego typu przewidziany jest też w art. 20 ust. 3 dyrektywy Seveso III¹⁹).

Wszystkie wymienione wyżej plany „mają znaczenie dla środowiska”, należy więc rekomendować objęcie ich procedurą udziału społeczeństwa.

V.3.2.2. Ramy czasowe dla poszczególnych etapów postępowania

Art. 6 ust. 3 konwencji, do którego odsyła art. 7, wymaga, aby procedury umożliwiające udział społeczeństwa przewidywały rozsądne ramy czasowe dla poszczególnych etapów tego udziału, tak aby zapewnić dostateczny okres na:

- poinformowanie społeczeństwa,
- przygotowanie się przez społeczeństwo do uczestnictwa (np.: w przypadku, gdy dokumentacja nie jest dostępna online lecz zainteresowani muszą udać się do oddalonej siedziby organu, aby się z nią zapoznać), w tym okres na zapoznawanie się z dokumentacją,
- składanie uwag i wniosków.

W Polsce natomiast określony jest tylko jeden okres – 21 dni na składanie uwag i wniosków. Nie jest przewidziany np. czas na przygotowanie się społeczeństwa – w momencie wyłożenia dokumentacji do wglądu zaczyna też biec termin na składanie uwag i wniosków.

Należy zatem rekomendować umieszczenie w przepisach odpowiednich wymagań odnośnie poszczególnych etapów procedury udziału społeczeństwa.

19 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE (Dz. Urz. UE L 197 z 24.07.2012 r.)

VI. DOSTĘP DO SĄDU W SPRAWACH OBJĘTYCH ART. 9 UST. 3 KONWENCJI (INNYCH NIŻ OBJĘTE ART. 9 UST. 1 I ART. 9 UST. 2 KONWENCJI)

VI.1. Wymagania konwencji z Aarhus

Zgodnie z art. 9 ust. 3 konwencji:

Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2, każda ze Stron zapewni, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

W orzecznictwie Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus oraz w przygotowanym przez ONZ Przewodniku stosowania konwencji z Aarhus wskazuje się, że do „działań”, o których mowa w art. 9 ust. 3 konwencji należą m.in. plany i programy „mające znaczenie dla środowiska” (sprawy: ACCC/C/2005/11 (Belgia) oraz ACCC/C/2011/58 (Bułgaria) oraz „The Aarhus Convention. An Implementation Guide”, 2014, str. 197).

Oznacza to, że „członkowie społeczeństwa” (do której to grupy zaliczają się także organizacje ekologiczne) powinni mieć możliwość zaskarżania przyjętych planów i programów.

Do kategorii działań, o których mowa w art. 9 ust. 3 zaliczają się także decyzje administracyjne z zakresu ochrony środowiska inne niż te, przy wydawaniu których wymagany jest udział społeczeństwa (a więc objęte art. 9 ust. 2 konwencji). „Członkowie społeczeństwa” powinni więc mieć możliwość zaskarżania tych decyzji.

VI.2. Prawo unijne wdrażające konwencję

Na poziomie Unii Europejskiej nie udało się jak dotąd przyjąć wiążącego aktu prawnego wdrażającego art. 9 ust. 3 konwencji – mimo trwających kilka lat prac nad projektem odpowiedniej dyrektywy, który jednak spotykał się ze sprzeciwem niektórych państw członkowskich.

Komisja Europejska wydała więc „Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska”²⁰ przedstawiające pewne wskazówki i wytyczne dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

W punkcie 96 tego dokumentu wskazano wyraźnie, że zgodnie z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus „członkowie społeczeństwa”, o których mowa w tym artykule powinni mieć prawo do zaskarżania planów i programów dotyczących środowiska. Pogląd taki – w odniesieniu do planów ochrony powietrza – wyraził także Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-237/07 (Janecek).

VI.3. Prawo polskie i zidentyfikowane problemy

VI.3.1. Podstawy prawne

Plany i programy mające znaczenie dla środowiska przyjmowane są zwykle przez władze samorządowe (na szczeblu gminnym, powiatowym lub wojewódzkim) albo przez administrację rządową na szczeblu wojewódzkim.

W konsekwencji, podstawy prawne zaskarżania dokumentów strategicznych znaleźć można w ustawach regulujących funkcjonowanie trzech szczebli samorządu oraz w ustawie o administracji rządowej w województwie:

- ustawa o samorządzie gminnym²¹, art. 101 ust. 1,
- ustawa o samorządzie powiatowym²², art. 87 ust. 1,
- ustawa o samorządzie województwa²³, art. 90 ust. 1
- ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁴, art. 63 ust. 1.

W odniesieniu do planów i programów krąg osób uprawnionych do złożenia skargi do sądu administracyjnego określony jest właśnie przez cztery wymienione wyżej ustawy, a nie przez ogólne przepisy Ppsa (pogląd taki potwierdzono w literaturze²⁵).

20 Komunikat Komisji z dnia 28.4.2017 r.; C(2017) 2616 final

21 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

22 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 511)

23 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512)

24 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.)

25 Zob. np. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, s. 214-215; B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed

Wszystkie cztery wymienione wyżej ustawy przyznają legitymację procesową osobom, których „interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone” przez przyjęty dokument strategiczny.

Żadna z tych ustaw – ani też żaden inny przepis prawa – nie przyznaje prawa do zaskarżenia planów lub programów organizacjom społecznym.

Podstawy prawne zaskarżania **indywidualnych decyzji administracyjnych** znajdują się natomiast – co do zasady – w:

- Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 28 Kpa określa kto jest stroną postępowania w postępowaniu w sprawie danej decyzji administracyjnej i komu w konsekwencji przysługuje prawo złożenia odwołania od tej decyzji na podstawie art. 127 Kpa)
- ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 50 określa komu przysługuje prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi na decyzję organu drugiej instancji).

Kpa i Ppsa określają także zasady udziału w postępowaniach organizacji społecznych:

- art. 31 Kpa pozwala organizacji wystąpić w sprawie dotyczącej innej osoby z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.
- zgodnie z art. 50 Ppsa uprawnioną do złożenia skargi do sądu administracyjnego jest m.in. „organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym”.

VI.3.2. Zidentyfikowane problemy i rekomendacje

VI.3.2.1. Brak dostępu do sądu w sprawach planów i programów mających znaczenie dla środowiska – organizacje ekologiczne

Zgodnie z obowiązującymi przepisami organizacje ekologiczne nie mają w ogóle możliwości zaskarżania przyjętych planów i programów mających znaczenie dla środowiska (chyba, że organizacja sama byłaby np. właścicielem terenu, którego „interes prawny został naruszony” – wówczas jednak działałaby jak każdy inny podmiot prywatny wykonujący prawo własności, a nie jako organizacja prowadząca swoją działalność statutową).

Brak legitymacji procesowej organizacji w odniesieniu do planów i programów był wielokrotnie potwierdzany w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob.: wyrok NSA z dnia 15 lutego 2017 r., II OSK 1277/15; wyrok NSA z dnia 21 marca 2017 r., II OSK 2865/15; postanowienie NSA z dnia 23 stycznia 2018 r., II OSK 3218/17).

Pozbawienie organizacji możliwości zaskarżania planów i programów mających znaczenie dla środowiska stanowi niewątpliwie naruszenie art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2009, s. 164-165; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda (w:) Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 274

Kwestia ta jest obecnie przedmiotem trzech odrębnych spraw rozpatrywanych przez Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus: ACCC/C/2016/151, ACCC/C/2017/154, ACCC/C/2018/158. Pierwsza z tych spraw dotyczy planów ochrony powietrza i niektórych innych planów przyjmowanych przez władze samorządowe, sprawa druga – planów urządzania lasów, a sprawa trzecia – obejmuje cały szereg planów dotyczących środowiska, przyjmowanych zarówno przez trzy szczeble administracji samorządowej, jak i przez organy administracji rządowej w województwie (obejmując nie tylko plany urządzenia lasów i plany ochrony powietrza, ale m.in. także plany w gospodarce wodnej, plany ochrony obszarów chronionych na podstawie ustawy o ochronie przyrody z zakresu ochrony przyrody, plany dotyczące gospodarki odpadami i szereg innych).

Dokumentacja wszystkich tych spraw dostępna jest na stronie Komitetu: <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>.

Czekają one obecnie na rozpatrzenie.

VI.3.2.2. Ograniczony dostęp do sądu w sprawach planów i programów mających znaczenie dla środowiska – inne podmioty

Możliwość zaskarżenia przyjętych planów i programów przez innych członków społeczeństwa – podmioty działające we własnym interesie (tj. nie w interesie ogólnym ochrony środowiska) jest bardzo ograniczona.

Jak wskazano wyżej, cztery ustawy dające podstawę do zaskarżania przyjętych dokumentów strategicznych przyznają prawo zaskarżenia tylko tym osobom, których „interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone”. Konieczne jest zatem wykazanie naruszenia owego interesu. Jest to wymaganie dalej idące niż to dotyczące uznania za stronę w postępowaniu w sprawie indywidualnych decyzji administracyjnych, gdzie – zgodnie z art. 28 Kpa – do uznania za stronę wystarczy, że postępowanie dotyczy interesu prawnego danej osoby (nie musi on być naruszony).

W szeregu orzeczeń sądy administracyjne przedstawiały taką właśnie wąską interpretację odnośnie kręgu osób uprawnionych do złożenia skargi oraz wąską interpretację pojęcia naruszenia interesu prawnego.

Na przykład w wyroku z dnia 17 października 2017 r. NSA stwierdził: „*Legitymacja do wniesienia skargi na plan miejscowy do sądu administracyjnego przysługuje nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został naruszony zaskarżonym rozstrzygnięciem, przy czym naruszenie interesu prawnego podmiotu wnoszącego skargę musi mieć charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny, a na skarżącym ciąży obowiązek wykazania związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego indywidualną sytuacją prawną.*” (II OSK 2559/16).

W wyroku z dnia 30 marca 2017 r. NSA wskazał: „*Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. [ustawa o samorządzie gminnym] pozwala na skuteczne zaskarżenie uchwały rady gminy przez tego, kogo interes prawny został naruszony. Samo posiadanie interesu prawnego nie jest wystarczające do skutecznego zaskarżenia uchwały. Dopiero po ustaleniu, że doszło do spełnienia warunków określonych w art. 101 ust. 1 u.s.g., możliwe jest merytoryczne rozpoznanie skargi.*” (II OSK 1941/15).

W wyroku z dnia 14 kwietnia 2011 r. NSA stwierdził: „Nie można art. 87 ust. 1 u.s.p. [ustawy o samorządzie powiatowym] interpretować rozszerzająco, wyprowadzając naruszenie interesu prawnego z ogólnych wartości czy zasad prawa.” (I OSK 5/11).

Analogiczne stanowisko NSA zajmował w następujących orzeczeniach: wyrok z dnia 14 listopada 2017 r. (II OSK 457/16), wyrok z dnia 20 czerwca 2017 r. (II OSK 2648/15), wyrok z dnia 31 maja 2017 r. (II OSK 2298/15), wyrok z dnia 20 kwietnia 2017 r. (II OSK 1912/15), wyrok z dnia 7 marca 2017 r. (II OSK 1679/15), wyrok z dnia 7 marca 2017 r. (II OSK 1587/15), wyrok z dnia 10 lutego 2017 r. (II OSK 1344/15), wyrok z dnia 5 listopada 2014 r. (II OSK 977/13), wyrok z dnia 25 marca 2014 r. (II OSK 355/14), wyrok z dnia 28 czerwca 2007 r. (II OSK 1596/06).

Jak wskazano wyżej, **krąg stron uprawnionych do zaskarżenia planu lub programu z zakresu ochrony środowiska jest określony wężej niż krąg stron uprawnionych do zaskarżenia decyzji indywidualnej na podstawie Kpa**, gdzie nie jest konieczne wykazanie „naruszenia” interesu prawnego, a jedynie to, że strona ów interes prawny w sprawie posiada. Interpretacja ta potwierdzona jest orzecznictwem sądów administracyjnych: w wyroku z dnia 22 lutego 2017 r. NSA stwierdził: *„W przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie k.p.a., w którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego dotyczy postępowanie, to w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 u.s.g. stroną może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Nie budzi wątpliwości, że skarga złożona w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru actio popularis, i do wniesienia jej nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia.”* (II OSK 1497/15).

Analogiczny pogląd został przedstawiony przez NSA w wyroku z dnia 20 listopada 2014 r. (I OSK 1747/14) oraz w postanowieniu z dnia 8 października 2013 r. (II OZ 787/13).

Ponadto należy zauważyć, że **„interes prawny” jest w Polsce rozumiany i tak dość wąsko**, ponieważ sprowadza się go do ochrony własności lub innego prawa rzeczowego do nieruchomości, która zostanie dotknięta przez realizację planu lub programu. Natomiast np. **osoba, której zdrowie może być narażone na szkodliwe oddziaływanie nie jest uważana za mająca w sprawie interes prawny (o ile nie jest jednocześnie właścicielem czy użytkownikiem wieczystym nieruchomości)**. Tymczasem w wyroku C-237/07 (Janecek) Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że osoba, której zdrowie może być narażone na skutek niewłaściwie przygotowanego – bądź nieprzygotowanego w ogóle – planu ochrony powietrza, powinna mieć możliwość złożenia skargi do sądu (sprawa dotyczyła zaniechania właściwych organów w zakresie przygotowania odpowiednich planów ochrony powietrza w Monachium). W orzeczeniu tym Trybunał nie powołał się wprawdzie na konwencję z Aarhus, niemniej jednak powinno ono być brane pod uwagę przy ustalaniu kręgu osób, które powinny być uprawnione do kwestionowania przed sądem planu lub programu.

Umożliwienie zaskarżania planów i programów przez organizacje, jak również rozszerzenie możliwości ich zaskarżania przez podmioty prywatne wymagałoby kompleksowych zmian w polskim systemie prawnym. Zapewne władze polskie będą zmuszone do podjęcia działań w tym zakresie w przypadku otrzymania niekorzystnego dla siebie orzeczenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus.

VI.3.2.3. Ograniczony dostęp do procedur odwoławczych w przypadku decyzji indywidualnych (innych niż objęte artykułem 9 ust. 2 konwencji)

Decyzje dotyczące przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko powinny podlegać zaskarżaniu na podstawie art. 9 ust. 2 konwencji, ponieważ podlegają art. 6 ust. 1 lit. a) (zob. wyżej).

Również na podstawie art. 9 ust. 2 zaskarżaniu podlegałyby te decyzje, które zostałyby uznane za podlegające artykułowi art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji i tym samym wymagające udziału społeczeństwa (co także opisano wyżej).

Tak długo jednak, jak długo decyzja nie podlega artykułowi 6 ust. 1 konwencji, a jednak dotyczy środowiska, należałoby uznać, że powinna podlegać zaskarżaniu na podstawie art. 9 ust. 3 konwencji.

Do opisanych wyżej decyzji, w odniesieniu do których zawężono możliwość zaskarżenia należą:

- Pozwolenia wodnoprawne (dotyczące przedsięwzięć innych te, dla których przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko). Mianowicie, art. 402 Prawa wodnego²⁶ całkowicie wyłącza możliwość udziału organizacji społecznych w postępowaniach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych stanowiąc:

„W postępowaniach dotyczących pozwolenia wodnoprawnego nie stosuje się przepisów art. 31 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”.

Oznacza to, że żadna organizacja społeczna, w tym ekologiczna, nie ma prawa włączenia się na prawach strony do toczącego się postępowania w sprawie pozwolenia wodnoprawnego, w tym i odwołać się od wydanego pozwolenia.

Kwestia ograniczenia prawa organizacji do sądu w odniesieniu do pozwoleń jest już przedmiotem postępowania przed Komitetem ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus (sprawa ACCC/C/2017/146). Sprawa ta została wszczęta jeszcze pod rządami poprzedniej ustawy Prawo wodne, z 2001 r., która to ustawa zawierała analogiczne ograniczenie w art. 127 ust. 8.

Dokumentacja tej sprawy dostępna jest na stronie Komitetu: <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>. Sprawa czeka na rozpatrzenie.

- Pozwolenia na emisje gazów i pyłów do powietrza wydawane na podstawie ustawy Poś. W odniesieniu do nich art. 185 ust. 2 ustawy Poś także wyłącza art. 31 Kpa, a więc prawo udziału organizacji społecznych w postępowaniach i prawo składania odwołań od wydanych pozwoleń. Ponadto, art. 185 ust. 1 Poś uniemożliwia udział w postępowaniu i możliwość złożenia odwołania także sąsiadom inwestycji, ponieważ ogranicza krąg stron postępowania jedynie do: prowadzącego instalację oraz, jeżeli w związku z eksploatacją instalacji utworzono obszar ograniczonego użytkowania, władających powierzchnią ziemi na tym obszarze (przy czym tworzenie obszarów ograniczonego użytkowania jest raczej wyjątkiem – zob. wyżej uwagi dotyczące art. 9 ust. 2 konwencji i pozwolenia zintegrowanego).

Dla osiągnięcia zgodności z konwencją w opisanych wyżej sprawach konieczne byłoby uchylene art. 402 Prawa wodnego i art. 185 ust. 1 i 2 ustawy Poś.

26 Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 z późn. zm.)

VI.3.2.4. Utrudniony w praktyce dostęp do procedur odwoławczych (brak powiadomienia)

W przypadku niektórych innych decyzji dotyczących środowiska organizacje społeczne (w tym ekologiczne) mogą wprawdzie włączać się do postępowania na podstawie art. 31 Kpa (stosowanie tego artykułu nie jest wyłączone), ale mają małe szanse, aby dowiedzieć się o wszczęciu i prowadzeniu takiego postępowania, ponieważ organy nie mają obowiązku podawać do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania.

Do decyzji takich należą zwłaszcza:

- oceny wodnoprawne, o których mowa w art. 388 oraz 425 i nast. ustawy Prawo wodne,
- zezwolenia na usuwanie drzew wydawane na podstawie ustawy o ochronie przyrody,
- decyzje uchylające zakazy dotyczące ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów, wydawane na podstawie ustawy o ochronie przyrody.

Możliwość uzyskania informacji o toczącym się postępowaniu jest o tyle istotne, że organizacja działając na podstawie art. 31 Kpa – aby mieć prawo do złożenia odwołania od wydanej decyzji – musi złożyć wniosek o dopuszczenie do postępowania dopóki to postępowanie jeszcze się toczy (potem nie będzie już do czego dopuszczać). Art. 31 Kpa – w przeciwieństwie do art. 44 ustawy ooś, który nie ma do wymienionych wyżej decyzji zastosowania – nie pozwala organizacji na złożenie odwołania od wydanej decyzji, jeśli nie brała ona udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji.

Należy więc rekomendować wprowadzenie prawnego obowiązku publicznego powiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie decyzji dotyczących środowiska, nawet wówczas, gdy wydanie tej decyzji nie wymaga przeprowadzenia udziału społeczeństwa.

Radca prawny **Magdalena Bar**
Dr nauk prawnych **Jerzy Jendrośka**

100%
RECYCLED

fot. Feel good studio / AdobeStock



Dlaczego tu jesteśmy

Żeby powstrzymać degradację środowiska naturalnego naszej planety i żeby budować przyszłość w której ludzie żyją w harmonii z naturą.

wwf.pl

odwiedź nas na wwf.pl