

Oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ)

Materiały szkoleniowe

Lublin, 4-6 czerwca 2001 r.

Enterplan International of the UK

ENTERPLAN
INTERNATIONAL

enterplan@enterplan.co.uk

Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław



cpe@eko.wroc.pl

Strona 1 z 62

DFID / Poland: Planowanie środowiskowe oraz budowanie potencjału / materiały
konferencyjne – oceny oddziaływania na środowisko / czerwiec 2001

SPIS TREŚCI

1. Zagadnienia wstępne

- A. Cel wykonywania i rola OOŚ w procesie decyzyjnym**
- B. Nowa regulacja prawna OOŚ w Polsce: przegląd**

2. Regulacja prawna OOŚ w Unii Europejskiej

A. Oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko (OOŚ)

1) Dyrektywa 337/85

- Implementacja Dyrektywy 337/85 w państwach członkowskich
- Dyrektywa 11/97 z 3 marca 1997 roku nowelizująca dyrektywę 337/85

2) Obowiązująca regulacja prawna OOŚ – Dyrektywa 337/85 w znowelizowanej wersji

B. Oceny oddziaływania planów i programów na środowisko

- Geneza prac nad strategicznymi OOŚ w Unii Europejskiej
- Kierunki prac nad dyrektywą
- Zakres dyrektywy
- Sposoby i kryteria selekcji
- Wyjątki przewidziane w dyrektywie
- Procedura oceny
- Raport środowiskowy i ustalanie jego zakresu
- Konsultacje społeczne
- Konsultacje transgraniczne
- Postanowienia końcowe

C. Udział społeczeństwa

- Istniejąca regulacja prawa wspólnotowego
- Doświadczenia państw członkowskich
- Perspektywy

3. Konwencje międzynarodowe

A. Konwencja Espoo 1991 r.

- Procedura oceny
- Zakres oceny
- Konwencja a porozumienia uzupełniające
- Strategiczne oceny środowiskowe SEA

B. Konwencja z Aarhus

- Znaczenie międzynarodowe Konwencji z Aarhus
- Treść Konwencji
- Pierwsze spotkanie sygnatariuszy Konwencji
- Drugie spotkanie sygnatariuszy Konwencji
- Status Konwencji
- Ratyfikacja Konwencji w Polsce

4. Regulacja prawna w Polsce

A. Udział społeczeństwa

- Źródła prawa
- Zakres zastosowania – procedury decyzyjne wymagające udziału społeczeństwa
- Nowe rozwiązania
- Zasady ogólne
- Uruchomienie procedury udziału społeczeństwa
- Czego dotyczy powiadamianie (podanie do publicznej wiadomości)
- Umieszczenie w publicznie dostępnym wykazie
- Sposoby powiadamiania
- Zapoznanie się z dokumentacją sprawy
- Zgłaszanie uwag i wniosków
- Kto może uczestniczyć
- Procedura udziału społeczeństwa a Kpa
- Uprawnienia organizacji społecznych
- Konsekwencje prawne

B. Oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko

- Źródła prawa
- Nowe rozwiązania
- Decyzje wymagające OOS
- Przedsięwzięcia wymagające oceny
- Czego dotyczy OOS
- Raport oddziaływania na środowisko
- Kiedy wymagane jest sporządzenie raportu OOS
- Wymagania jakie musi spełniać raport
- Ustalenie zakresu raportu
- Dane wymagane dla ustalenia zakresu raportu
- Opinie i uzgodnienia w procedurze OOS
- Kluczowe elementy postępowania w przypadku przedsięwzięć, dla których raport może być wymagany
- Kluczowe elementy postępowania w przypadku przedsięwzięć, dla których raport jest zawsze wymagany
- Gwarancje jakości raportu OOS – rola społeczeństwa i komisji ds. OOS

C. Oceny oddziaływania planów i programów na środowisko

- Źródła prawa
- Nowe rozwiązania
- Jakie dokumenty wymagają OOS
- Odstąpienie od przeprowadzenia oceny
- Prognoza oddziaływania na środowisko
- Wymagania, jakie musi spełnić prognoza oddziaływania na środowisko
- Ustalanie zakresu prognozy
- Organy właściwe do uzgadniania
- Udział społeczeństwa

- Kluczowe elementy postępowania

D. Postępowanie transgraniczne

- Zasady ogólne
- Kluczowe elementy postępowania transgranicznego w przypadku przedsięwzięć, dla których raport OOS zawsze jest wymagany

1. Zagadnienia wstępne

A. Cel wykonywania i rola OOŚ w procesie decyzyjnym

Celem wykonywania OOŚ jest dostarczenie organom podejmującym rozstrzygnięcie w danej sprawie (np. radzie gminy uchwalającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, sejmikowi uchwalającemu strategię rozwoju regionalnego czy też staroście wydającym pozwolenie na budowę) a także organom uzgadniającym rozstrzygnięcie, oraz wszystkim innym podmiotom włączonym w proces decyzyjny, w tym zwłaszcza społeczeństwu, niezbędnych informacji na temat skutków planowanego planu, programu czy przedsięwzięcia dla środowiska. Zadaniem oceny jest zebranie tych informacji, usystematyzowanie ich i przedstawienie w jasny i zrozumiały sposób, tak aby wszystkie podmioty włączone w proces decyzyjny miały pojęcie, jakie będą konsekwencje tej decyzji oraz możliwych rozwiązań alternatywnych. Dokumentacja oceny nie ma mieć charakteru naukowego, jest informacją od ekspertów dla niefachowców, stąd też dużą rolę odgrywa wymóg streszczenia w języku nietechnicznym.

OOŚ jest instytucją proceduralną – wymóg przeprowadzenia OOŚ jest niezbędnym elementem procesu decyzyjnego, ale ustalenia OOŚ, choć muszą być wzięte pod uwagę, nie mają znaczenia rozstrzygającego. Zapewniają jedynie, iż aspekty ochrony środowiska będą traktowane równorzędnie z aspektami społecznymi, ekonomicznymi i innymi uwarunkowaniami, jakie organ podejmujący rozstrzygnięcie musi rozważyć.

OOŚ to nie tylko dokumentacja oceny wykonana przez fachowców – to jest całe postępowanie z udziałem wszystkich zainteresowanych. Kluczową rolę w tym postępowaniu odgrywają organy ochrony środowiska oraz społeczeństwo. Udział szeroko rozumianego społeczeństwa jest wszędzie na świecie traktowany jako nieodzowny i konstytutywny element OOŚ.

Rola OOŚ w procesie decyzyjnym jest na tyle ważna, że wykonanie OOŚ prawo uznaje za nieodzowny warunek wydania rozstrzygnięcia w sprawie tzn. np. uchwalenia planu czy też wydania decyzji lub uzgodnienia. W przeciwieństwie przy tym do innych ekspertyz i opinii, prawo wyraźnie precyzuje jakiego rodzaju informacje są niezbędne dla podjęcia rozstrzygnięcia i powinny się znaleźć w dokumentacji oceny. Nie można zatem wydać decyzji lub uzgodnienia bez zapoznania się uprzednio z dokumentacją OOŚ spełniającą określone prawem wymagania. Sąd administracyjny w Polsce (NSA) dość konsekwentnie tego przestrzega. Nieprzedstawienie takiej dokumentacji, lub przedstawienie jej w formie lub treści nieodpowiadającym wymaganiom powinno skutkować, zdaniem sądu, wezwaniem do usunięcia tych braków, zaś w przypadku gdy inwestor (wnioskodawca) tego nie uczyni podanie powinno pozostać nierozpatrzone jako niespełniające wymagań formalnych

(orzecz. NSA z 1 października 1997r. IV SA 1088/97). Nowe przepisy ochrony środowiska w Polsce podkreślają dobitnie rolę OOS w procesie decyzyjnym uznając, iż decyzja podjęta z naruszeniem wymagań dotyczących OOS jest nieważna.

B. Nowa regulacja prawna OOS w Polsce: przegląd

Ustawa z dnia 9 listopada 2000r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko (zwana dalej ustawą) wprowadziła istotne zmiany w systemie OOS w Polsce.

Przede wszystkim ustawa zmieniła charakter prawny instytucji oceny. Dotychczas w Polsce, odmiennie niż w Unii Europejskiej, mianem oceny oddziaływania na środowisko określało się jedynie raport (dokumentację) OOS nie zaś – całą procedurę oceny. W ustawie mówi się już o postępowaniu w sprawie oceny, którego elementem jest wykonanie raportu OOS – a więc dostosowuje się tutaj aparat pojęciowy do standardów światowych. Co więcej o ile w dotychczasowym stanie prawnym dość mylnie mianem oceny oddziaływania na środowisko określano zarówno instytucje odnoszącą się do przyszłych działań (planów i projektów inwestycyjnych) jak i instytucję odnoszącą się do już istniejących obiektów budowlanych - o tyle ustawa trafnie mianem OOS określa tylko pierwszą z nich, podczas gdy drugiej nadaje odpowiadające jej miano przeglądu ekologicznego.

Ustawa idzie śladem praktyki w innych krajach i przewiduje zlikwidowanie w ogóle wymogu wykonywania OOS przez biegłych – nie ma żadnych ograniczeń podmiotowych kto może wykonywać raport czy też prognozę oddziaływania na środowisko.

Znacznie rozwinięta została w ustawie regulacja prawna ocen oddziaływania na środowisko programów, planów itp. dokumentów strategicznych. Ujednoczona została procedura ocen oddziaływania na środowisko konkretnych projektów inwestycyjnych (zwanym w ustawie przedsięwzięciami) przy czym wprowadzono tutaj procedurę selekcji oraz ustanawiania zakresu raportu. Ustawa wprowadza też wreszcie regulację prawną postępowania w przypadku transgranicznego oddziaływania na środowisko i nadaje status ustawowy komisjom ds. OOS.

Ustawa z 9 listopada 2000 w momencie wejścia w życie nowej ustawy Prawo ochrony środowiska (POS), co planowane jest na jesień 2001, zostanie niejako przez nią „wchłonięta” i przestanie obowiązywać jako odrębna ustawa. Ustawa POS, inkorporując przepisy ustawy z 9 listopada, wprowadza jednak do nich pewne zmiany. Część z nich ma charakter czysto redakcyjny, część jednak ma charakter merytoryczny i choć jeszcze nie obowiązują, są one w miarę sygnalizowane w tekście.

2. Regulacja prawna OOŚ w Unii Europejskiej

A. Oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko (OOŚ)¹

Podstawowym, jak dotąd, źródłem prawa wspólnotowego w tym zakresie jest Dyrektywa Rady 85/337 EWG z dnia 27 czerwca 1985 roku w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska, znowelizowana Dyrektywa Rady 97/11 z dnia 3 marca 1997 roku. Dyrektywa ta wyrasta z przekonania, iż najlepsza polityka ekologiczna to polityka prewencyjna, zaś najskuteczniejszym instrumentem proceduralnym takiej polityki jest instytucja oceny oddziaływania na środowisko.

1) Dyrektywa 337/85

W połowie lat siedemdziesiątych Komisja EWG zaczęła serio rozważać konieczność wprowadzenia regulacji prawnej narzucającej państwom członkowskim procedurę OOŚ opartą na jednolitych zasadach². Po trwających około 2 lata wstępnych pracach i przygotowaniu przez konsultantów Komisji kilku obszernych raportów, Komisja wystąpiła w 1977 r. oficjalnie, w tzw. II Action Programme, z inicjatywą opracowania dyrektywy dotyczącej OOŚ³.

Celem przyświecającym tej inicjatywie było przede wszystkim zapewnienie inwestorom podobnych warunków w ramach Wspólnoty poprzez zharmonizowanie rozmaitych istniejących w państwach członkowskich procedur "środowiskowej" kontroli prewencyjnej, a także stworzenie sytuacji, w której efekty tej kontroli są porównywalne⁴. Od początku zakładano, iż w przeciwieństwie do amerykańskiej ustawy National Environmental Policy Act (NEPA) z 1969 r. powszechnie uważanej za prekursora instytucji OOŚ, Dyrektywa będzie miała wyłącznie charakter proceduralny. Nie miała ona ambicji tworzenia materialnoprawnych zasad polityki ekologicznej Wspólnoty, ani też wpływania na taką politykę w państwach członkowskich, nie miała też w końcu być instrumentem służącym ujednoceniu polityki ochrony środowiska w ramach Wspólnoty. Na dyskusjach wokół zakresu i kształtu Dyrektywy w dużej mierze zaważyło podejście autorów zamówionych przez Komisję raportów do instytucji OOŚ. Było to podejście raczej ekologów lub analityków planowania niż podejście prawników czy też politologów. Podejście to, charakterystyczne dla początków OOŚ w Europie, widzi w OOŚ jedynie środek na zagwarantowanie, iż organ podejmujący decyzje

¹ Ta część opracowania oparta jest na fragmentach przygotowanej przez J. Jendrońkę do druku monografii pt. „Ocena oddziaływania na środowisko jako instrument prawny ochrony środowiska”

² Zob. M. McSwiney, Environmental Impact Assessment: The European Community Perspective (w) Understanding US and European Environmental Law, red. T.T. Smith i P. Kromarek, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1989, s. 132-133

³ Zob. Title IV Chapter 1. Environmental Impact assessment, Official Journal of the European Communities, C139, 15.6.1977

⁴ Zob. W.V. Kennedy, The Directive on Environmental Impact Assessment, Environmental Policy and Law, No 8, 1982, s85

będzie miał do dyspozycji lepszą i bardziej wszechstronną analizę skutków środowiskowych swoich decyzji, a co za tym idzie - będzie podejmował lepsze decyzje. W myśl takich założeń, warunkiem skuteczności OOS - a nawet warunkiem celowości wprowadzania procedury OOS - jest istnienie skutecznych metod i technik oceny wpływu danej działalności na środowisko⁵. Podejście to różne jest od poglądu, który wpłynął na ostateczny kształt NEPA, zakładającego iż celem procedury OOS jest reforma procesu podejmowania decyzji przez wprowadzenie do tego procesu reprezentantów wszystkich potencjalnie zaangażowanych w sprawę interesów, a źródłem skuteczności tej procedury jest m. in. szeroki udział społeczeństwa i jego prawo do uruchomienia niezależnej kontroli⁶.

Pierwotnie zakładano, iż procedura OOS powinna obejmować w równym stopniu bardzo szeroką gamę rodzajów aktywności mogących mieć potencjalnie szkodliwy wpływ na środowisko, takich jak: rządowe programy i plany działania, wytyczne polityki oraz propozycje legislacyjne, projekty inwestycyjne, programy badawcze i rozwojowe, a nawet wprowadzanie do obrotu nowych produktów⁷. Zakładano także, wzorem USA, obarczenie zasadniczo organów odpowiedzialnością za przeprowadzenie OOS⁸. Dość szybko jednak, w pewnej mierze pod wpływem doświadczeń francuskich widzianych w świetle wspomnianych wyżej poglądów na rolę OOS, Komisja EWG doszła do wniosku, iż biorąc pod uwagę ograniczone zasoby ludzkie i finansowe oraz stan wiedzy i rozwój metod badawczych, skoncentrować się należy w pierwszym rzędzie na wprowadzeniu procedury OOS w odniesieniu do projektów inwestycyjnych i złożyć na barki inwestorów większość obowiązków związanych z OOS. Minęło jednak jeszcze kilka lat, zanim w rezultacie dyskusji nad kilkudziesięcioma roboczymi wersjami projektu, Komisja przedstawiła oficjalnie w 1980 r. projekt dyrektywy⁹.

Projekt dyrektywy stanowił pierwszą próbę kompromisu między bardzo różniącymi się od siebie poglądami krajów członkowskich na sprawę. Tak np. Wielka Brytania, która miała już za sobą sporą praktykę ze stosowaniem OOS w wyniku dobrowolnej inicjatywy swego rządu, oficjalnie twierdziła, iż obowiązujący tam system kontroli inwestycyjnej jest tak doskonały, że nie potrzebuje żadnych ulepszeń, i że nie widzi żadnej potrzeby zajmowania się przez Komisję EWG sprawą OOS, w szczególności zaś narzucania spraw, w przypadku których przeprowadzenie OOS byłoby obowiązkowe¹⁰ (choć dodać należy, iż szeroka dyskusja na ten temat w Wielkiej Brytanii ujawniła bardzo zróżnicowane poglądy na ten temat¹¹). Podobnie

⁵ Wyraźnie to stwierdzają Norman Lee i Christopher Wood (autorzy raportów dla Komisji EWG) - zob. np. N.Lee, Ch.Wood, EIA: A European Perspective, Built Environment 4/1978, s.108

⁶ Znakomitą analizę odmiennych podejść teoretycznych powodujących różnicę pomiędzy poglądami leżącymi u źródeł Dyrektywy oraz ustawy NEPA znaleźć można w pracach amerykańskiego politologa G.Wandesforde-Smitha, który podczas swej kilkuletniej pracy w Europie uczestniczył aktywnie w dyskusjach nad kolejnymi wersjami projektu Dyrektywy (zob. np. G. Wandesforde-Smith, Environmental Impact Assessment in the European Community, Zeitschrift für Umweltpolitik, 1/1979, s.35-78

⁷ Ibidem s.60-63

⁸ Ibidem s.65

⁹ Official Journal 1980 No C 169/14

¹⁰ Zob. W.V.Kennedy, The Directive on Environmental Impact Assessment, Environmental Policy and Law, op.cit.s.89

¹¹ Znakomite zestawienie podstawowych wątków w tej dyskusji zawiera specjalnie temu poświęcony zbiór - zob. Environmental Impact Assessment, T.O'Riordan, R.D.Hey (red), Saxon house, University of East Anglia, 1976, passim

rząd RFN, choć z innych przyczyn, był generalnie przeciwny Dyrektywie¹². Uznano mianowicie, w ślad za poglądami wyrażonymi w opinii izby wyższej parlamentu federalnego (Bundesratu)¹³, iż wprowadzanie jedynie proceduralnych przepisów nie ma sensu w sytuacji braku odpowiednich porównywalnych standardów środowiskowych w ramach Wspólnoty¹⁴. Z kolei Holendrzy, którzy również mieli już kilkuletnie doświadczenia z pilotowym stosowaniem OOS i opracowywaniem odpowiedniej ustawy, uznawali projekt Komisji za niewystarczająco daleko idący¹⁵. Francuzi oponowali przeciwko zbyt daleko idącym, ich zdaniem, obowiązkom dotyczącym powiadamiania i konsultacji z innym państwem członkowskim, Dania zaś postulowała wyłączenie z wymogów Dyrektywy tych sytuacji, w których zatwierdzanie szczegółów danej inwestycji odbywa się w drodze aktu parlamentu, tzn. poza normalnym trybem pozwoleń administracyjnych¹⁶.

Ostateczne uzgodnienie stanowisk zabrało około pięciu następnym lat zanim w 1985 r. Dyrektywa Rady 85/337/EWG w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska przyjęta została w dniu 27 czerwca 1985 roku¹⁷.

Postanowienia Dyrektywy uważa się powszechnie za w większości bardzo ogólne i nieprecyzyjne¹⁸, mówi się nawet, iż połączenie w Dyrektywie takich ogólnych norm z kilkoma bardzo konkretnymi przepisami jest powodem kłopotów z jej implementacją¹⁹. Świadczy o tym chociażby fakt, że niezmiennie znajduje się w czołówce swoistego rankingu dyrektyw, których postanowienia najczęściej są naruszane przez państwa członkowskie, jakim są raporty Komisji na temat naruszania prawa Wspólnoty²⁰. Istnienie tych niejasności nie przeszkadza Europejskiemu Trybunałowi sprawiedliwości utrzymywać, wbrew linii orzecznictwa sądów brytyjskich²¹, iż niektóre postanowienia Dyrektywy są na tyle wystarczająco jasne i precyzyjne, iż nadają się do bezpośredniego stosowania²². Wydaje się również, iż postanowienia Dyrektywy są

¹² Zob. W.V.Kennedy, *The Directive on Environmental Impact Assessment*, *Environmental Policy and Law*, op.cit.s.90-92

¹³ Zob.P.Malanczuk, *Developments*, *Environmental Policy and Law*, No7, 1981, s.85

¹⁴ Zob.J.Cupeil, *Rationale and Goals*, (w) *The role of Environmental impact assessment in the Decisionmaking Process*, H.Paschen (red), Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1989, s.18-19

¹⁵ W.V.Kennedy, *The Directive on Environmental Impact Assessment*, *Environmental Policy and Law*, op.cit.s.92-93

¹⁶ Zob.P.Wathern *The EIA Directive of the European Community*..op.cit.s.200

¹⁷ *Official Journal* 1985 No.L 175/40, tekst polski w zbiorze , *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej. Tom 1 Zagadnienia Ogólne*, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa 1994

¹⁸ Zob. A.G.Ureta, *The E.C.Environmental Impact Assessment Directive Before the European Court of Justice*, *Environmental Liability*, Vol 5, Issue 1, 1997, s.1

¹⁹ Zob.C.Lambrechts, *Environmental Impact assessment (w) European Environmental Law. A Comparative Perspective*, G.Winter (red).op.cit. s.65

²⁰ W 10-tym Raporcie (COM93,320/2) za 1992 Dyrektywa 85/337 była na drugim miejscu, w 12-tym Raporcie za 1994 (OJ/C254, 29 September 1995) już na pierwszym

²¹ Zob. np. rozstrzygnięcie w sprawie *Twyford Parish Council v Secretary of State for Transport and the Environment* (*Journal of Environmental Law*, Vol 4 No 2, 1992, opatrzone komentarzem R. Macrory) zob. też rozstrzygnięcie w sprawie *Wychavon District council v Secretary of State for the Environment and Velcourt limited* (*Journal of Environmental Law*, Vol 6 No 2 1994, opatrzone krytycznym komentarzem B.Fitzpatricka)

²² Zob. rozstrzygnięcie w sprawie C-431/92 Komisja przeciw Niemcy (z komentarzem A.G.Ureta, *The E.C.Environmental Impact assessment Directive Before the European Court of Justice*..op.cit.s..8-14) czy też rozstrzygnięcie w sprawie C-72/95 *Aannemersbedrijf PK Kraaijeweld Bv przeciw Gedeputeerde Staten*

wystarczająco precyzyjne, aby móc skonstruować na ich podstawie charakterystyczne cechy modelu OOS wprowadzonego Dyrektywa 85/337.

Model OOS wprowadzony Dyrektywą 337/85 charakteryzuje się następującymi cechami:

- procedura OOS dotyczy jedynie projektów inwestycyjnych, nie dotyczy zaś programów, planów itp.,
- odnosi się zarówno do projektów inwestycji przemysłowych, jak i infrastrukturalnych, zarówno prywatnych, jak i publicznych,
- Dyrektywa przewiduje, w Aneksie I i Aneksie II, kategorie projektów podlegających OOS,
- nazwą OOS (Environmental Assessment) określa się cały proces oceny inwestycji,
- koszty sporządzenia dokumentacji OOS ponosi inwestor,
- Dyrektywa nie wymaga sporządzenia formalnego raportu OOS, a jedynie dostarczenia organom odpowiednich informacji.

Implementacja Dyrektywy 337/85 w państwach członkowskich

Dyrektywa przewidywała, iż proces jej formalnej implementacji do ustawodawstw państw członkowskich zakończony być powinien w okresie 3 lat, tzn. do lipca 1988 r. Dyrektywa zakładała także sporządzenie i opublikowanie przez Komisję EWG raportu z wykonania postanowień Dyrektywy po 5 latach od jej wejścia w życie. Raport ten ukazał się ze znacznym opóźnieniem, bo dopiero w 1993 r.²³, w międzyczasie jednak zagadnienie to było przedmiotem kilku studiów porównawczych²⁴. Raport w istocie potwierdził wstępne ustalenia tych opracowań i wykazał spore kłopoty państw członkowskich z implementacją Dyrektywy²⁵. Dotyczyły one przede wszystkim kwestii zakresu projektów inwestycyjnych objętych wymogiem OOS (głównie kryteria selekcji projektów określonych w Aneksie II) oraz proceduralnych aspektów OOS w kontekście usprawnienia procesu decyzyjnego (w tym np. kwestii udziału społeczeństwa oraz kontroli jakości OOS).

Jak się okazało, postanowienia Dyrektywy dotyczące sposobu postępowania z kategoriami projektów określonymi w Aneksie II rodziły wiele kontrowersji. Czasami mylnie interpretowano te postanowienia jako pozostawiające do swobodnego uznania państw członkowskich, czy określone w tym Aneksie kategorie projektów będą lub nie będą poddane procedurze OOS. Tymczasem art. 4(2) interpretowany był zawsze przez Komisję w świetle art. 2(1), co oznacza, że państwa członkowskie zobowiązane są do stworzenia mechanizmu pozwalającego określić, które konkretne projekty spośród rodzajów projektów tam wymienionych wymagają OOS, ponieważ mogą

van Zuid-Holland (omówiony w Environmental law Newsletter, No 38, Winter 1996/97 Simmons and Simmons)

²³ Zob. Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC, COM (93) 28 final, Vol. 12 i 13, Brussels, 2 April 1993

²⁴ Zob. np. Review of the European Environmental Impact Assessment Directive Implementation in the EEC Member States, A report prepared under the auspices of the Commission on Environmental Policy, Law and Administration of the World Conservation Union, 1990, czy też E. Reh binder, General Report on the Status of Transposition and Implementation of the Directive on Environmental Impact Assessment (w) Licensing procedures for Industrial Plants and the Influence of EC-Directives, E. Gebers i M. Robesin (red), ELNI Studies Vol. 3 op. cit. s. 9-16,

²⁵ Poniższe omówienie problematyki realizacji Dyrektywy 85/337 bazuje - o ile nie jest odrębnie zaznaczone - na ustaleniach zawartych w cytowanym wyżej oficjalnym raporcie Komisji

potencjalnie wywierać znaczący wpływ na środowisko ze względu m. in. na swój charakter, wielkość lub lokalizację. Dyrektywa nie zezwalała zatem, zdaniem Komisji, na wyłączenie a priori któregokolwiek z wymienionych tam rodzajów projektów inwestycyjnych. Interpretacja ta uzyskała wyraźne potwierdzenie w rozstrzygnięciu Europejskiego Trybunału w sprawie C-133/94 Komisja przeciw Belgii²⁶

Na tle Aneksu II znaczące rozbieżności zauważono także w realizacji przepisów Dyrektywy dotyczących sposobów selekcji. Państwa członkowskie zastosowały tu wiele sposobów: od sztywnego określenia wartości granicznych w przypadku każdej kategorii projektów znajdujących się w Aneksie II (tak np. w Holandii), do rozstrzygania ad hoc w konkretnych przypadkach (tak np. niekiedy w Wielkiej Brytanii). Żaden z tych sposobów nie jest postrzegany jako w pełni zgodny z Dyrektywą i Komisja zawsze raczej sugerowała stosowanie kombinacji obydwu tych sposobów²⁷. Co więcej, wartości graniczne różnią się niekiedy w różnych państwach dość znacznie. Tak np. zauważono, iż w przypadku intensywnej hodowli zwierząt wynosiły one odpowiednio: 20 w Grecji, 1000 w Irlandii, 1400 w Niemczech i 5000 w Wielkiej Brytanii²⁸. W efekcie znacznie różnice występują między poszczególnymi krajami co do ilości projektów poddawanych OOS w skali roku: od około 6000 we Francji (gdzie dzięki niskim wartościom granicznym wiele relatywnie niewielkich projektów inwestycyjnych podlega OOS), poprzez około 300 w Wielkiej Brytanii do zaledwie około 80-100 w Holandii.

Jeśli chodzi o proceduralne aspekty OOS, to zauważono, że OOS w wielu przypadkach przeprowadzone jest zbyt późno w trakcie procedury decyzyjnej (co - pomimo iż kwestia OOS w odniesieniu do planów, programów i strategii była celowo pozostawiona poza zakresem raportu - wskazywało na konieczność zajęcia się tym problemem) oraz że daje się odczuwać brak sformalizowanej procedury ustalenia zakresu OOS (tzw. scoping). Doświadczenie państw, gdzie wymóg taki istnieje wskazują, iż ustalenie zakresu OOS w sposób otwarty i dostępny dla wszystkich przynosi korzyści przede wszystkim dla inwestora i dla organów administracji, ponieważ podstawowe kwestie są rozstrzygnięte już na tym etapie, a dzięki temu unika się konfliktów później²⁹. Stąd też w państwach, gdzie istnieje wymóg ustalenia zakresu (np. w Holandii, Belgii) już na tym etapie wymagany jest udział społeczeństwa.

Odrębnym problemem jest kontrola jakości OOS. Jak się okazuje, istnieje wiele niedociągnięć w tym zakresie³⁰. Generalnie docenia się w tym kontekście rolę specjalnych organów tzw. Komisji ds. OOS, które powołano w niektórych państwach członkowskich (np. w Holandii, Belgii, Włoszech czy Portugalii), tam zaś gdzie nie ma

²⁶ Wyrok z 2 maja 1996 ,paragraf 42, (podaje za A.G.Ureta, The E.C.Environmental Impact Assessment Directive Before the European Court of Justice, Environmental Liability, Vol 5, Issue 1, 1997, s.13

²⁷ Zob. R.Macrory, Environmental Assessment. Critical Legal Issues in Implementation (w) EC Environmental and Planning Law, D.Vaughan (red), Butterworths, London - Dublin - Edinburgh - Munich, 1991, s34-35

²⁸ Wymowny jest tutaj komentarz jednego z autorów wypowiadających się na tle wyników Raportu co do kierunków nowelizacji Dyrektywy: "czy greckie świnie są o tyle bardziej szkodliwe dla środowiska niż brytyjskie? (zob. W.R. Sheate, Amending the Ec Directive (85/337/EEC) on Environmental Impact assessment, ELNI Newsletter No2/1994, s18

²⁹ Zob.W.R.Sheate, Amending the EC Directive..op.cit.s.19

³⁰ Tak np. badania prowadzone na Uniwersytecie w Manchester wykazały, iż w ciągu pierwszych 3 lat od wprowadzenie w Wielkiej Brytanii regulacji prawnej realizującej Dyrektywę 85/337 około 60% dokumentacji OOS nie spełniało wymagań (podaje za International Environment Reporter, Vol 15, No9, 6 May 1992

ani takich organów ani oficjalnych metod "sprawdzania jakości" dokumentacji OOS (jak np. w Wielkiej Brytanii) mówi się, iż inwestor jest całkowicie zależny od konsultanta wykonującego taką dokumentację³¹. Stąd też proponuje się niekiedy wprowadzenie wymogu tworzenia w państwach członkowskich specjalnych organów tzw. National Environmental Assessment Authorities, odpowiedzialnych za kontrole "jakości" dokumentacji OOS i zagwarantowanie tym samym pewnego minimalnego poziomu w tym zakresie we wszystkich państwach członkowskich³². Z drugiej strony wskazuje się na niebezpieczeństwo tendencji do traktowania tego typu organów jako "fachowych" wyroczni i przywiązywania nadmiernej wagi do ich opinii a tym samym do lekceważenia poglądów innych podmiotów uczestniczących w OOS, w tym zwłaszcza poglądów wyrażonych w trakcie konsultacji społecznych³³.

Jednym z podstawowych problemów proceduralnych, który rodził szczególne kontrowersje przy wprowadzaniu wymogów Dyrektywy 337/85 do ustawodawstwa państw członkowskich jest kwestia udziału społeczeństwa w procedurze OOS. Dyrektywa sformułowana została bowiem w tym zakresie stosunkowo mało precyzyjnie. Z jednej strony dość szczegółowo ustala ona w Artykułach 6 i 9 pewien katalog minimalnych uprawnień (dostęp do wniosku o pozwolenie i towarzyszącej mu dokumentacji OOS, możliwość złożenia swoich opinii, dostęp do decyzji oraz uzasadnienia, jeżeli uzasadnienie wymagane jest w danym kraju), z drugiej zaś strony nie mówiła wyraźnie, iż konsultacja społeczna musi mieć miejsce przed wydaniem pozwolenia (Dyrektywa mówi o tym, że ma to mieć miejsce przed "rozpoczęciem realizacji projektu"¹) i nie nakazuje wyraźnie, że "rozsądne" terminy oznaczają zapewnienie realnej możliwości wypowiedzenia się przez społeczeństwo. Co więcej, Dyrektywa nie określa wyraźnie komu te uprawnienia powinny przysługiwać. W tym celu posługuje się bowiem dwoma pojęciami: "public" i "public concerned". Jak się wydaje, rozróżnienie to nie ma na celu wprowadzenia dwóch odrębnych kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w procedurze, innymi słowy nie chodzi tu np. o to że wszystkim, tzn. "społeczeństwu" (public) przysługują pewne prawa (np. do informacji o postępowaniu), ale tylko niektórym, tzn. "zainteresowanym" (public concerned) przysługuje np. prawo do otrzymania treści decyzji. Termin "public concerned", wprowadzony jest jedynie po to, by zasygnalizować, iż Dyrektywa daje państwom członkowskim pewną swobodę w określeniu zakresu podmiotowego udziału społeczeństwa w procedurze. W art. 6 ust. 3 upoważnione są one bowiem, aby - w zależności od szczególnych cech inwestycji lub miejsc ich lokalizacji - m. in. określić zainteresowaną społeczność. Znacznie osłabia to znaczenie pozostałych przepisów Dyrektywy w tym zakresie i jest często krytykowane. O ile bowiem w zdecydowanej większości krajów członkowskich dostęp do procedury OOS gwarantowany jest dla każdego, to w Hiszpanii oraz częściowo w Niemczech (w odniesieniu do pewnych rodzajów inwestycji) literalnie odczytywane upoważnienie to umożliwiło sprowadzenie udziału społeczeństwa w procedurze OOS do minimum przez określenie, iż "zainteresowaną społecznością" są jedynie właściciele sąsiednich

³¹ Zob. J.R. Salter, *Corporate Environmental Responsibility: Law and Practice*, Butterworths, London, 1992, s.182

³² Zob. U.K. Conservation Group Calls for Reform of EC Environmental Impact Assessment Law, *International Environment Reporter*, Vol.15, no 17, 26 August 1992

³³ Zob. E. Reh binder, *General Report...* op.cit.s.12

³⁴ Choć często jest to interpretowane w świetle art.8 - a więc jako zobowiązanie do przeprowadzenia konsultacji społecznych przed wydaniem decyzji (zob. W.R. Sheate, *Amending the EC Directive* op.cit.s.17)

³⁵ *Ibidem* s.13

nieruchomości, motywujący swój udział w postępowaniu ochroną swoich indywidualnych interesów prawnych¹.

Wspomniana wyżej zawężająca interpretacja postanowień Dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa jest jednak dość jednoznacznie odrzucana przez Komisję EWG, która bardzo zdecydowanie, zarówno w deklaracjach słownych, jak i praktycznych działaniach (w tym również w sprawach przed Sądem Europejskim dotyczących naruszeń Dyrektywy) domaga się szerokiego udziału społeczeństwa w procedurze OOŚ i wręcz uznaje to za kluczowy element OOŚ¹. Świadczy to o odchodzeniu w Europie od wspomnianego wcześniej podejścia do OOŚ przede wszystkim przez pryzmat metod i technik badania wpływu na środowisko na rzecz podejścia akcentującego rolę OOŚ jako instrumentu reformującego proces podejmowania decyzji w kierunku "uspołecznienia" tego procesu.

Potwierdzeniem tego kierunku przekształceń regulacji prawnej OOŚ w Unii Europejskiej jest dokonana w marcu 1997 r. nowelizacja Dyrektywy 337/85 oraz zintensyfikowanie prac nad dyrektywą dotyczącą OOŚ w odniesieniu do planów, programów itp.

Dyrektywa 11/97 z 3 marca 1997 roku nowelizująca dyrektywę 337/85³⁷

Zadaniem Dyrektywy 11/97 było znowelizowanie Dyrektywy 337/85 w kierunku wynikającym z wniosków raportu na temat jej realizacji oraz wprowadzenie zmian wynikających z faktu przystąpienia przez Unię Europejską do Konwencji Espoo o OOŚ w kontekście transgranicznym³⁸. Do najważniejszych zmian wprowadzonych Dyrektywą 11/97 zaliczyć należy bardziej precyzyjne określenie niektórych projektów inwestycyjnych zawartych w Aneksie I (budzące kontrowersje określenie "zintegrowanych instalacji chemicznych"³⁹), wprowadzenie nowych kategorii w Aneksie II (kategoria "turystyka i wypoczynek"), sprecyzowanie wymagań odnoszących się do selekcji projektów inwestycyjnych określonych w Aneksie II (i wprowadzenie nowego Aneksu III określającego kryteria tej selekcji), wprowadzenie instytucji "scopingu" (choć ta nazwa nie pojawia się w Dyrektywie), precyzyjniejsza regulacja kwestii transgranicznych oraz uregulowanie potencjalnych związków z procedurą wydawania zintegrowanego pozwolenia ekologicznego regulowanego Dyrektywą 61/96 on integrated pollution prevention and control (tzw. IPPC)⁴⁰.

Dyrektywa 11/97 nie w pełni usuwa wszelkie problemy z realizacją postanowień o OOŚ sygnalizowane przez raport z implementacji Dyrektywy 337/85. Nie porusza ona

³⁶ Zob. wypowiedź ówczesnego Komisarza ds. Środowiska Carlo Ripa di Mena w sprawie naruszania postanowień Dyrektywy 85/337 przez kraje członkowskie (zob. Several EC Member States to be Charged with Failing to Implement EIA Directive, Environmental Law Reporter, Vol.15 No 1, 15 Jan.1992)

³⁷ Official Journal L 73/5, tekst polski zob. Problemy ocen środowiskowych, Nr 2-3 (20,1998 s.77-82)

³⁸ Zob. uzasadnienie projektu tej dyrektywy przedłożonego przez Komisję -COM (93) 575final 107 C130/8 oraz uzasadnienie uzgodnionego projektu tzw.Common position -EC No 40/96 (96/C 248/05)

³⁹ Szerzej na ten temat zob. artykuł redakcyjny Amendments to EIA Directive Passed, ELNI Newsletter No11/1997, s.34

⁴⁰ Dodano tutaj art.2a, który zezwala na tworzenie jednej procedury decyzyjnej dla spełnienia wymagań zarówno Dyrektywy dotyczącej OOŚ jak i Dyrektywy dotyczącej zintegrowanego pozwolenia (szerzej na temat motywów Komisji uzasadniających wprowadzenie takiej możliwości zob. D.Noble, Environmental Assessment, Planning and IPC - the view from the European Commission, referat na brytyjsko-polskie symposium nt Environmental Control under European and National Law, Warszawa, 6-10 stycznia 1993, masz.pow. s.11-13)

kwestii zinstytucjonalizowanej kontroli jakości OOS przez Komisje ds. OOS, nie zupełnie usuwa też wątpliwości dotyczące udziału społeczeństwa, choć zaobserwować tutaj można pewien postęp. Przede wszystkim nowela dodaje wymóg poinformowania społeczeństwa (Art. 4 ust. 4) o wynikach selekcji mającej na celu ustalenie czy dany projekt inwestycyjny z Aneksu II powinien być poddany OOS. Nowela bardziej precyzyjnie ujmuje też obowiązki określone w art. 6 ust. 2, gdzie teraz mówi się wyraźnie, iż wniosek o wydanie pozwolenia oraz informacja dostarczona przez wnioskodawcę (czyli dokumentacja OOS) muszą być udostępnione społeczeństwu w odpowiednim czasie, tak by umożliwić wypowiedzenie się przed wydaniem pozwolenia⁴¹. W noweli rozszerza się też zakres obowiązków w przypadku oddziaływania transgranicznego nakazując, w ślad za wymaganiami Konwencji Espoo, by umożliwić udział w OOS również społeczeństwu państwa, na którym oddziaływanie transgraniczne może się ujawnić. Wspomnieć też należy o rozszerzeniu katalogu spraw, które muszą być podane do publicznej wiadomości wraz z wydanym pozwoleniem (Art. 9 ust. 2): obok decyzji i zawartych w niej warunków oraz jej uzasadnienia (jak to było dotychczas) teraz wymagane jest też podanie do publicznej wiadomości opisu środków mających na celu zapobieżenie lub zminimalizowanie szkodliwego oddziaływania projektu inwestycyjnego na środowisko.

Dodać na koniec należy, iż wydanie Dyrektywy 11/97 w omówionym wyżej kształcie przesądziło niejako o odrzuceniu koncepcji połączenia w jednej Dyrektywie regulacji prawnej OOS w odniesieniu zarówno do konkretnych projektów inwestycyjnych, jak i programów, planów, strategii itp. Pojawiły się bowiem na początku lat dziewięćdziesiątych propozycje rozszerzenie po prostu w tym kierunku działania Dyrektywy z 1985 r., co mogłoby przyspieszyć poddanie również planów i programów pod procedurę OOS. W ostatnim czasie jednak Komisja powróciła do koncepcji odrębnej dyrektywy. Decyzja ta, choć spotkała się ze zrozumieniem z uwagi na jej kontekst polityczny⁴², uważana jest jednak niekiedy za błąd, mogący mieć negatywne konsekwencje dla skuteczności systemu ocen⁴³.

2) Obowiązująca regulacja prawna OOS – Dyrektywa 337/85 w znowelizowanej wersji

Celem Dyrektywy OOS w znowelizowanej wersji jest przede wszystkim zapewnienie inwestorom podobnych warunków w ramach Wspólnoty poprzez zharmonizowanie rozmaitych istniejących w państwach członkowskich procedur "środowiskowej" kontroli przewencyjnej, a także stworzenie sytuacji, w której efekty tej kontroli są porównywalne. W myśl Dyrektywy OOS to środek na zagwarantowanie, iż organ podejmujący decyzje będzie miał do dyspozycji lepsza i bardziej wszechstronna analizę skutków środowiskowych swoich decyzji, a co za tym idzie - będzie

⁴¹ W świetle tego oraz wcześniejszych uwag za pewien daleko idący skrót myślowy uznać można pogląd J. Sommera, iż "Dyrektywa 97/11/EC utrzymuje zasadę, że ocena oddziaływania na środowisko musi być dokonana przed podjęciem decyzji zezwalającej na realizację" (zob. J. Sommer, Nowelizacja Dyrektywy 85/337/EEC w sprawie ocen oddziaływania na środowisko, *Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka*, 3/13/98, s.59)

⁴² Wobec oporu niektórych państw członkowskich wobec pomysłu wspólnotowej regulacji prawnej dotyczącej strategicznych OOS, Komisja uznała, iż lepiej nie łączyć tej kwestii z relatywnie mniej kontrowersyjnymi, a niezmiernie potrzebnymi, kwestiami nowelizacji postanowień Dyrektywy 85/337 dotyczącej OOS w odniesieniu do konkretnych projektów (zob. szerzej na ten temat Ch. Hey, *Strategic Environmental Impact Assessment 1977-1995*, *ELNI Newsletter*, No2/1996, s.14)

⁴³ Zob. R.J. Cerny and W.R. Sheate, *Strategic Environmental Assessment: Amending the EIA Directive*, *Environmental Policy and Law*, Volume 22 No3, June 1992, s.154-159

podejmował lepsze decyzje. Akcentuje się także role OOŚ jako instrumentu reformującego proces podejmowania decyzji w kierunku "uspołecznienia" tego procesu⁴⁴.

Dyrektywa przewiduje dwie generalne kategorie projektów inwestycyjnych podlegających procedurze OOŚ. Rodzaje projektów określone w Aneksie I do Dyrektywy podlegają obowiązkowo i bezwarunkowo procedurze OOŚ, podczas gdy rodzaje projektów określone w Aneksie II poddane być powinny procesowi selekcji pozwalającemu określić które konkretne projekty spośród rodzajów projektów tam wymienionych wymagają OOŚ, ponieważ mogą potencjalnie wywierać znaczący wpływ na środowisko ze względu m. in. na swój charakter, wielkość lub lokalizację. Kryteria tej selekcji określone są w Aneksie III do Dyrektywy.

Treść Dyrektywy sprowadzić można do kilku elementów, które wszystkie razem składają się na proces OOŚ (Environmental Assessment):

przeprowadzenie selekcji zgodnie z art. 4 i powiadomienie społeczeństwa o wynikach tej selekcji,

ustalenie, na wniosek inwestora i po skonsultowaniu się z nim oraz organami administracji ochrony środowiska, zakresu informacji które mają być dostarczone (tzn. zakresu raportu OOŚ),

dostarczenie przez inwestora informacji o oddziaływaniu na środowisko zgodnie z Art. 5 i Aneksiem IV,

konsultacja z innymi organami administracji ochrony środowiska (Art. 6 ust 1),

konsultacje społeczne (Art. 6 ust 2 i 3), przy czym wniosek o wydanie pozwolenia oraz informacja dostarczona przez wnioskodawcę (czyli raport OOŚ) muszą być udostępnione społeczeństwu w odpowiednim czasie, tak by umożliwić wypowiedzenie się przed wydaniem pozwolenia.

konsultacje z innymi krajami członkowskimi, w przypadku trans granicznego oddziaływania inwestycji (Art. 7), przy czym nakazuje się, w ład za wymaganiami Konwencji Espoo, by umożliwić udział w OOŚ również społeczeństwu państwa, na którym oddziaływanie transgraniczne może się ujawnić.

obowiązek wzięcia pod uwagę informacji zgromadzonych w toku wszystkich poprzednich etapów przez organ podejmujący decyzje (Art. 8),

obowiązek podania do publicznej wiadomości (Art. 9 ust.2): obok decyzji i zawartych w niej warunków oraz jej uzasadnienia również i opisu środków mających na celu zapobieżenie lub zminimalizowanie szkodliwemu oddziaływaniu projektu inwestycyjnego na środowisko.

Jeśli chodzi o udział społeczeństwa to wspomnieć należy wyjątkowo szczegółowe wyliczenie (w Art. 6 ust 3) przykładowych rozwiązań jakie państwa członkowskie powinny przewidzieć w celu zagwarantowania udziału społeczeństwa. Tak więc powinno być określone:

⁴⁴ szerzej na ten temat zob. J. Jendrośka, Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ): Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych, Wrocław 1997, s 106)

miejsce, gdzie można się zapoznać z informacjami dostarczonymi przez wnioskodawcę (tzn. głównie z raportem OOŚ),

określenie sposobów informowania społeczeństwa np. przez publiczne obwieszczenia, publikacje w lokalnej prasie, organizacje wystaw z planami, rysunkami, tabelami i modelami,

określenie sposobu przeprowadzenia konsultacji np. poprzez pisemne przedłożenia i rozprawy publiczne,

określenie rozsądnych terminów na poszczególne czynności procesowe.

B. Oceny oddziaływania planów i programów na środowisko

W czerwcu roku 2001 spodziewane jest długo oczekiwane w Unii Europejskiej uchwalenie dyrektywy dotyczącej strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Kwestia ta była od dawna przedmiotem wielu sporów i kontrowersji, a prace nad tą regulacją prawną zapoczątkowane były już w latach 70-tych gdy w ogóle zaczęto zastanawiać się nad uregulowaniem kwestii ocen oddziaływania na środowisko w Europie⁴⁵. Prace te nabrały przyspieszenia w drugiej połowie 1999 roku wraz z ogłoszeniem przez Komisję projektu tej Dyrektywy z 26 października 1999 (COM/99/73). Projekt dyrektywy z 26 października był przedmiotem licznych kontrowersji i ożywionych negocjacji. W ich efekcie powstało kilka nieformalnych projektów, zaś w ostateczności w dniu 30 marca 2000 przyjęte zostało tzw. wspólne stanowisko w sprawie projektu dyrektywy o ocenie oddziaływania na środowisko pewnych planów i programów (Common Position EC No 25/2000). Przyjęty w ten sposób projekt dyrektywy ogłoszony został w organie publikacyjnym w maju 2000 (Official Journal 2000/C 137/110). W marcu 2001 zakończono procedurę concyliacyjną pomiędzy Radą oraz Parlamentem i ustalono wspólnie ostateczny tekst dyrektywy (Draft PE-CONS 3619/01). Uchwalona ona zostanie ostatecznie w czerwcu 2001 roku.

Geneza prac nad strategicznymi OOŚ w Unii Europejskiej

W większości krajów rola OOŚ jako instrumentu kształtowania przestrzennego zagospodarowania ograniczona jest do wykorzystywania oceny oddziaływania na środowisko na etapie zatwierdzania konkretnych projektów inwestycyjnych. Tak więc odnosi się to do ostatniej fazy kontroli gospodarki przestrzennej, fazy w której zatwierdza się raczej jedynie szczegóły usytuowania konkretnego projektu na podstawie wcześniejszych planów zagospodarowania. W oczywisty sposób zawęży to zastosowanie OOŚ, w tym zwłaszcza często czyni bezprzedmiotowym analizę rozwiązań wariantowych, co jest przecież uważane za kluczowy element tej instytucji⁴⁶.

⁴⁵ Szerokie omówienie tych prac na tle zmieniającego się klimatu politycznego wokół tego zagadnienia zob. Ch. Hey, Strategic Environmental Impact Assessment 1977-1995, ELNI Newsletter, No2/1996, s.9-16

⁴⁶ Zob. na ten temat np. P. Hamblin, The Holy Grail for EIA (w) International Environmental Impact Assessment, Cameron and May, London, s.43-49

W coraz większej liczbie krajów, w tym również europejskich, wraca się zatem do oryginalnego modelu amerykańskiego, w którym przedmiotem OOS są również programy, plany itp. Stosowanie OOS w odniesieniu do tego typu dokumentów o charakterze strategicznym coraz powszechniej uważane jest za kwestię o fundamentalnym znaczeniu dla wdrażania zrównoważonego rozwoju w kontekście ustaleń Konferencji z Rio de Janeiro i Agendy 21⁴⁷. W krajach europejskich dotyczy to zwłaszcza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które w niektórych krajach poddaje się nawet procedurze OOS dotyczącej konkretnych projektów. Im bardziej jednak ogólny jest rodzaj planu czy programu, tym bardziej różny jest charakter zarówno procedury, jak i metodologii oceny, stosowanych w odniesieniu do OOS dotyczących konkretnych projektów i OOS tzw. strategicznych (tzn. dotyczących planów, programów, polityk i propozycji legislacyjnych), przy czym zwłaszcza widać tendencje do pomijania formalnych wymagań odnośnie sporządzania oficjalnej dokumentacji, przeprowadzania konsultacji z organami ochrony środowiska oraz społeczeństwem⁴⁸. Wszystko to sprawiło, iż coraz powszechniejsze stało się przekonanie o potrzebie powrotu do koncepcji leżących u źródeł regulacji prawnej OOS w Europie i uregulowania tej problematyki na poziomie Wspólnoty⁴⁹.

Kierunki prac nad dyrektywą

Długo opracowywana regulacja prawna Wspólnoty Europejskiej dotycząca tzw. strategicznych OOS jest obecnie bliska ukończenia. Jak już wspomniano, z powodów politycznych zrezygnowano z połączenia tej regulacji prawnej z Dyrektywą 85/337 i zdecydowano się uchwalić tutaj odrębną dyrektywę. Uważa się, iż będzie to rozwiązanie bez precedensu w świecie, gdyż wszędzie gdzie uregulowane jest wykonywanie zarówno OOS strategicznych jak i dotyczących konkretnych projektów ma to miejsce w jednej regulacji prawnej⁵⁰. Tylko wtedy bowiem możliwe jest zapewnienie niezbędnej jednolitości podejścia. Pewne różnice w technikach i metodach oceny nie mają znaczenia, gdyż obydwa rodzaje OOS mają charakter proceduralny, aspekty proceduralne zaś - jak się uważa - są zasadniczo podobne w obydwu wypadkach i obejmować powinny takie elementy jak ustalenie zakresu oceny czy też konsultacja i udział społeczeństwa⁵¹.

Pomimo powyższych zastrzeżeń przesądzone jest chyba, że przyszła regulacja prawna Wspólnoty na temat strategicznych OOS będzie miała (przynajmniej na początku) formę odrębnej dyrektywy. Długo rozważano, czy ma ona być określana jako tzw. Strategic Environmental Assessment (tak według projektu z 1995 r.), czy też po prostu jako OOS w odniesieniu do programów, planów itp. (tak w projekcie z czerwca 1996 r. oraz projekcie oficjalnie przedstawionym przez Komisję 25 marca

⁴⁷ Zob. Economic Commission for Europe, Application of Environmental Impact Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes, United Nations, New York, 1992, s.1-8

⁴⁸ Zob. N.Lee and J.Hughes, Strategic Environmental Assessment Legislation and Procedures in the Community. Final Report, March 1995, EIA Centre, University of Manchester, Manchester

⁴⁹ Zob. P.Hamblin, Strategic Environmental Assessment: The Need for European Action, ELNI Newsletter No2/1996, s.30-31

⁵⁰ Zob. W.Sheate, Making an Impact. A Guide to EIA Law and Policy, Cameron and May, London, 1994, s.146

⁵¹ Ibidem s. 146

1997 r.⁵², a także ostatecznym projekcie z grudnia 1999 roku). Jedyne poważniejsze różnice między tymi projektami dotyczą rodzajów aktywności wymagających oceny⁵³, przy czym sporo dyskusji budziła kwestia ujęcia "polityk" jako rodzajów dokumentów wymagających OOS - efekt tego widać w ostatnim oficjalnym projekcie, gdzie mówi się już tylko o programach i planach, co dla niektórych państw członkowskich ma dość odmienne implikacje⁵⁴. Znacznie więcej między tymi projektami jest jednak cech wspólnych. We wszystkich przypadkach widać wyraźną tendencję do sformułowania tej dyrektywy na wzór i podobieństwo Dyrektywy 85/337. Wszystkie projekty planują podobny do zastosowanego w odniesieniu do konkretnych inwestycji sposób ustalania rodzajów działalności podlegających OOS, podobne reguły proceduralne i nawet podobne zapisy dotyczące zawartości dokumentacji OOS, a także udziału społeczeństwa w procedurze.

Różnice jeśli chodzi o podejście do udziału społeczeństwa wynikają z chęci pozostawienia większej swobody państwom członkowskim. Stąd też konsekwentnie mówi się tylko o „zainteresowanych” (public concerned), przy czym w wersji z czerwca 1996 r. wskazywało się, iż mowa jest tutaj również i o organizacjach, w wersji oficjalnej z marca 1997 r. pozostawia się całkowitą swobodę w określeniu, kto na danym etapie procedury jest "zainteresowany", a zatem powinien uzyskać dostęp do projektu planu lub programu oraz możliwość wypowiedzenia się. Uznaniu państw członkowskich pozostawia się też określenie metod konsultacji, nie wskazując ich nawet przykładowo (tak jak czyni to Dyrektywa 337/85).

Do podstawowych przyczyn opóźnienia się wejścia w życie regulacji prawnej dotyczącej strategicznych OOS należy nie tylko brak woli politycznej u niektórych państw członkowskich ale też i napięcia polityczne pomiędzy organami Wspólnoty⁵⁶. Dodać tutaj należy, iż sama Komisja - obwiniana często o niechęć do poddawania się tym samym wymaganiom jakie prawo Wspólnoty przewiduje dla organów administracji państw członkowskich, w przypadku strategicznych OOS zrobiła pierwszy krok i w 1993 roku wprowadziła wewnętrzne przepisy przewidujące rodzaj OOS w odniesieniu do propozycji legislacyjnych⁵⁷ oraz w przypadku dysponowania środkami tzw. funduszy strukturalnych (mówi się tutaj o "embrionalnej postaci" OOS)⁵⁸. W dalszym ciągu jednak rola Komisji postrzegana jest tutaj w kontekście „podwójnej moralności”, co dobitnie potwierdziła ostatnio sprawa C-321/95 Greenpeace International i inni przeciwko Komisji Europejskiej przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. W sprawie tej Greenpeace wraz z grupą mieszkańców jednej z Wysp Kanaryjskich oskarżali Komisję o finansowanie projektu infrastrukturalnego zatwierdzonego przez władze hiszpańskie z naruszeniem wymagań OOS przewidzianych przez Dyrektywę 85/337. Skarga została wprawdzie 2 kwietnia 1998 roku oddalona, gdyż Trybunał odmówił powodowi legitymacji skargowej,

⁵² Commission proposal for a Council Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (97/C 129/08) COM (96)51 final -96/0304 (SYN), Official Journal No C129/14

⁵³ Zob. na ten temat np. B.Gebers, Draft on Strategic Environmental Impact Assessment, ELNI Newsletter No2/1995, s.34

⁵⁴ Zob.S.Tromans and Ch.Roger-Machart, Strategic Environmental Assessment: early Evaluation Equals Efficiency?, Journal of Planning Law, November 1997, Sweet and Maxwell,s.993-996

⁵⁶ Zob.Ch.Hey, Strategic Environmental Impact Assessment 1977-1995, op.cit.s.14-15

⁵⁷ Zob. R.Macropy, The Scope of Environmental Law (w) European Environmental Law. A Comparative Perspective..op.cit.s.11

⁵⁸ Zob.Ch.Hey , Strategic Environmental Impact Assessment 1977-1995, op.cit.s.13

tym niemniej w literaturze podnosi się nie tylko "podwójna moralność" komisji, ale i oskarża Trybunał o podobne praktyki; o ile bowiem chętnie uwzględni skargi na nieprzestrzeganie prawa Wspólnoty przez władze państw członkowskich to niezbyt skłonny jest poddawać sądowej kontroli działania Komisji⁵⁹.

Presja międzynarodowa ze strony krajów kandydackich⁶⁰, zmiana składu Komisji oraz zmiany rządów w niektórych krajach Unii, a także determinacja niektórych krajów członkowskich Unii (takich jak np. Włochy czy Finlandia) spowodowały, iż udało się ostatecznie osiągnąć pewien kompromis odzwierciedlony w projekcie z 30 marca 2000 roku pozwalający mieć realne szanse na ostateczne uchwalenie tej dyrektywy w roku 2001.

Dyrektywa, w myśl projektu, będzie składała się z preambuły, 13 artykułów oraz 2 załączników. Kluczowe znaczenie merytoryczne mają zwłaszcza artykuły 1- 9. Artykuł 1 określa cel przyświecający uchwaleniu Dyrektywy, artykuł 2 poświęcony jest definicjom, artykuł 3 ustala zakres obowiązywania wymogów określonych w Dyrektywie, zaś artykuły 4-9 regulują poszczególne etapy procedury OOS w odniesieniu do programów i planów.

Celem proponowanej Dyrektywy, według artykułu 1 i wskazówek zawartych w punktach 1) do 5) preambuły jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do zintegrowania wymagań ochrony środowiska w opracowywaniu planów i programów dotyczących różnych sektorów gospodarki, a tym samym praktycznej realizacji zasady zrównoważonego rozwoju zgodnie z Artykułem 6 Traktatu o Unii Europejskiej.

Zakres dyrektywy

Kluczowe dla Dyrektywy pojęcia określone są w artykule 2. Najważniejszą rolę odgrywa definicja "planów i programów" gdyż wytycza ona zakres przedmiotowy Dyrektywy. Zgodnie z tą definicją przedmiotem wymagań Dyrektywy są plany i programy:

przygotowywane przez organy administracji szczebla centralnego, regionalnego lub lokalnego w celu ich uchwalenia przez te organy lub przez organy przedstawicielskie,

których przygotowanie wymagane jest przez przepisy prawa.

Przedmiotowy zakres obowiązywania Dyrektywy doprecyzowany jest w artykule 3. Przyjęto tutaj sposób selekcji nieco podobny jak w Dyrektywie 337/85 dotyczącej OOS w odniesieniu do projektów inwestycyjnych – w przypadku pewnych rodzajów planów i programów wykonanie oceny jest zawsze wymagane, w przypadku innych zaś Dyrektywa nakazuje władzom danego kraju ustalenie, czy wykonanie oceny jest niezbędne.

⁵⁹ Zob. szerzej na ten temat S. Deiman, ECJ Decides on Standing in Environmental Matters, ELNI Newsletter No1/1998, s.39-42

⁶⁰ Zob. J. Jendrośka, Regulacja prawna ocen oddziaływania na środowisko w odniesieniu do programów i planów (strategiczna OOS) w Unii Europejskiej i prawie międzynarodowym - stan prac (Część I), Problemy Ocen Oddziaływania na Środowisko, Nr 1(8) 2000

W artykule 3 ustęp 1 Dyrektywa generalnie wymaga przeprowadzenia oceny w odniesieniu do planów i programów mogących mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. Bliżej sprecyzowane jest to w ustępach 2 do 4. Tak więc ocena wymagana jest z założenia dla:

a) wszystkich programów i planów z dziedziny rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki oraz gospodarki przestrzennej i zagospodarowania terenu, które wyznaczają ramy dla przyszłych indywidualnych pozwoleń dopuszczających realizację konkretnych przedsięwzięć należących do rodzajów projektów inwestycyjnych wymienionych w aneksie I i aneksie II do Dyrektywy 85/337,

b) wszystkich programów i planów, które zgodnie z Dyrektywą 92/43 w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory, wymagają wykonania oceny.

W stosunku do powyższych rodzajów planów i programów sama Dyrektywa niejako przesądza, że mogą one "mieć znaczące oddziaływanie na środowisko" a więc z założenia wymagają oceny. Dopuszcza jednak w art.3 ust 3 pewne wyjątki od tej reguły. W przypadku bowiem tych spośród wymienionych w ust.2 planów i programów sporządzanych na szczeblu lokalnym, które określają sposób użytkowania niewielkich obszarów, jak również w przypadku niewielkich zmian w planach i programach w, o których mowa w art. 3 ust 2 – Dyrektywa nakazuje odpowiednim władzom Państw członkowskich ustalenie czy mogą one "mieć znaczące oddziaływanie na środowisko" a zatem wymagają oceny.

Podobnie też Dyrektywa wymaga w ust. 4 dokonania ustalenia czy "znaczące oddziaływanie na środowisko" mogą mieć (a zatem wymagają oceny) też inne, niż wymienione w ust 2, plany i programy, które wyznaczają ramy dla przyszłych indywidualnych pozwoleń dopuszczających realizację konkretnych przedsięwzięć. Zwrócić można uwagę, iż mówi się tutaj o przedsięwzięciach w ogóle, a więc niekoniecznie należących do rodzajów projektów inwestycyjnych wymienionych w aneksie I i aneksie II do Dyrektywy 85/337.

Sposoby i kryteria selekcji

W art.3 ust. 5 Dyrektywa przewiduje, iż ustalenie czy programy i plany, o których mowa w ust. 3 i 4 "mieć znaczące oddziaływanie na środowisko" (a zatem wymagają oceny) może następować albo w sposób indywidualny (tzn. każdorazowo w przypadku organ będzie to ustalał) albo też poprzez generalne określenie kategorii programów i planów, albo w końcu – poprzez kombinację obydwu metod. Zawsze jednak w tym celu należy stosować kryteria selekcji określone w aneksie II do Dyrektywy (podobne nieco do kryteriów selekcji stosowanych w Dyrektywie 85/337, przy czym jednak kluczowym kryterium jest stopień w jakim dany plan lub program rzeczywiście wyznacza ramy dla konkretnych przedsięwzięć - odnośnie zwłaszcza ich lokalizacji, charakteru czy wielkości).

Wyjątki przewidziane w dyrektywie

Zgodnie z art.5 ust 8 wymagania Dyrektywy nie dotyczą :

planów i programów przygotowywanych wyłącznie z uwagi na względy obrony narodowej lub stanów zagrożenia,

planów i programów finansowych i budżetowych,

planów i programów przygotowywanych na okres 2000-2006/7 w związku z przepisami o funduszach strukturalnych (rozporządzenie Rady nr 1260/199) oraz przepisami o pomocy dla terenów wiejskich (rozporządzenie Rady nr 1257/1999).

W przypadku tych ostatnich planów i programów warto zauważyć, iż mimo że nie objęte są Dyrektywą to na mocy wymienionych wyżej przepisów regulujących ich tworzenie są one przedmiotem swego rodzaju oceny oddziaływania na środowisko. Stąd też w art. 11 ust 4 Dyrektywa przewiduje wykonanie przez Komisję Europejską specjalnego raportu określającego na ile spełniają one cele stojące przed Dyrektywą.

Procedura oceny

Na ocenę środowiskową programu lub planu (bo taka nazwą posługuje się Dyrektywa – „environmental assessment”) składa się w myśl art. 2 b):

przygotowanie raportu OOS (zwanego raportem środowiskowym),

przeprowadzenie konsultacji,

uwzględnienie w decyzji wyników raportu i konsultacji,

podanie do publicznej wiadomości planu lub programu wraz z uzasadnieniem zawierającym informacje, o których mowa w art. 9.

Taka ocena, zgodnie z art. 4 ust 1 powinna być przeprowadzona podczas przygotowywania planu czy programu i zanim zostanie on przyjęty lub przesłany do przyjęcia przez organ przedstawicielski. Może być ona, podobnie jak OOS dotycząca projektów według dyrektywy 85/337, albo zintegrowana z istniejącymi procedurami decyzyjnymi albo stanowić samodzielną procedurę regulowaną odrębnie.

Raport środowiskowy i ustalanie jego zakresu

Dyrektywa, w przeciwieństwie do Dyrektywy 85/337 posługuje się wyraźnie terminem raportu środowiskowego (warto zauważyć, że aby uniknąć wszelkich niejasności nie zastosowano tutaj znanego niektórym systemom terminu ‘environmental statement’, mówi się natomiast o ‘environmental report’). Raport środowiskowy jest zgodnie z art. 5 ust 1 wymagany zawsze, przy czym jego zakres oraz poziom szczegółowości określony być powinien każdorazowo w konsultacji z organami ochrony środowiska, biorąc pod uwagę między innymi szczebel procesu decyzyjnego, treść i charakter samego planu czy programu, a także i potrzebę unikania niepotrzebnego powielania pracy. Pewne formalne elementy są jednak wymagane zawsze; w samym art. 5 ust 1 wyraźnie wymaga się by w raporcie przedstawiono potencjalne znaczące oddziaływania na środowisko oraz “rozsądne” warianty alternatywne. Szczegółowe wymagania pod adresem raportu (podobne do wymagań zawartych w aneksie IV do znowelizowanej Dyrektywy 85/337) określa aneks I do Dyrektywy.

Konsultacje społeczne

Podobnie jak w przypadku Dyrektywy 85/337 również i projektowana Dyrektywa zawiera rozbudowane obowiązki co do konsultacji społecznych. Widać tutaj wyraźnie (co zresztą podkreśla też i Komisja w uzasadnieniu) chęć implementacji konwencji z Aarhus. Zawarta w art.2 d) projektu Dyrektywy definicja „społeczeństwa” przejęta jest Konwencji, podobnie jak i zobowiązanie do „zidentyfikowania” społeczeństwa, któremu przysługują określone w Dyrektywie uprawnienia do uczestniczenia w konsultacji. Warto zwrócić uwagę, iż w ślad za Konwencją wyraźnie nakazuje się tutaj przyznanie tych uprawnień również i organizacjom ekologicznym tzn. tym, które działają na rzecz ochrony środowiska.

Określenie szczegółowych rozwiązań co do trybu konsultacji Dyrektywa zostawia państwom członkowskim, nakazując jednak aby stworzyły wczesną i skuteczną możliwość zapoznania się i wyrażenia przez społeczeństwo swoich opinii na temat zarówno projektu samego planu jak i raportu OOŚ. Konieczne jest także, zgodnie z art. 9, podanie do publicznej wiadomości;

uchwalonego programu lub planu,
oświadczenia przedstawiającego:

sposób, w jakim uwarunkowania środowiskowe zostały uwzględnione w planie lub programie oraz raporcie OOŚ,

opinie wyrażone w trakcie konsultacji, w tym też wyniki konsultacji transgranicznych ,

uzasadnienie przyczyn uchwalenia plan lub programu w świetle rozpatrywanych wariantów alternatywnych.

Konsultacje transgraniczne

Proponowana Dyrektywa zawiera rozbudowane postanowienia dotyczące obowiązku konsultacji ze społeczeństwem i władzami innych krajów członkowskich potencjalnie narażonych skutkami realizacji rozpatrywanego planu lub programu. Są one wzorowane na podobnych zobowiązaniach obowiązujących w przypadku konkretnych projektów inwestycyjnych.

Postanowienia końcowe

W ciągu 3 lat od wejścia Dyrektywy w życie państwa członkowskie mają obowiązek jej implementacji. W ciągu 5 lat od jej wejścia w życie Komisja Europejska powinna przedstawić raport z jej wykonania wraz z propozycjami ewentualnych poprawek.

C. Udział społeczeństwa

Istniejąca regulacja prawa wspólnotowego

W prawie wspólnotowym brak jest jednego aktu prawnego regulującego w sposób kompleksowy kwestie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w dziedzinie ochrony środowiska. Szereg dyrektyw zawiera postanowienia dotyczące udziału

społeczeństwa jako obowiązkowego elementu przewidywanych przez nie procedur. W związku ze ogólnoświatową karierą instytucji ocen oddziaływania na środowisko (OOS), oraz faktem, że udział społeczeństwa, w tym również wszystkich zainteresowanych organów, organizacji, instytucji i osób stanowi nieodzowną i konstytutywną cechę procedury ocen oddziaływania na środowisko,⁶¹ przez długi czas udział społeczeństwa kojarzony był z procedurą OOS (a więc z wydawaniem różnego rodzaju pozwoleń inwestycyjnych typu decyzje lokalizacyjne), podczas gdy w pozwoleniach „ekologicznych”, które traktowano jako bardziej „techniczne”, w Europie nie widziano szerszej potrzeby udziału społeczeństwa⁶². Ograniczano się do udziału osób legitymujących się interesem prawnym oraz, w pewnym zakresie, pozarządowych organizacji ekologicznych (POE)⁶³. Obecnie jednak coraz szerzej również i tu gwarantuje się udział społeczeństwa oparty na zasadzie powszechności (tak np. wymaga tego Dyrektywa 360/84 o zwalczaniu zanieczyszczenia powietrza przez urządzenia przemysłowe czy też Dyrektywa 61/1996 o zintegrowanym pozwoleniu ekologicznym tzw. IPPC). Najbardziej rozbudowane w tym zakresie są jednak omawiane wcześniej przepisy znolizowanej Dyrektywy 337/85. W praktyce ta dysproporcja będzie niewątpliwie w przyszłości zmniejszana, tym bardziej, że przepisy wielu państw członkowskich przewidują możliwość szerszego udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji „ekologicznych” niż wynikałoby to ze zobowiązań zawartych w prawie wspólnotowym.

Doświadczenia państw członkowskich

We Francji wydanie praktycznie każdego rodzaju decyzji z zakresu ochrony środowiska obwarowane jest koniecznością zasięgnięcia opinii (czy nawet wręcz uzgodnienia) z odpowiednią komisją (np. komisją ochrony krajobrazu, komisją ds. higieny publicznej) najczęściej funkcjonującą na szczeblu departamentu. Zasadą jest, że we wszystkich takich komisjach, dwa miejsca przysługują reprezentantom POE.

W Danii szczególne prawa dla POE mają historię datującą się od 1917 roku. Ustawa o ochronie przyrody dała organizacji o nazwie Danmarks Naturfredningsforening wyłączne prawo inicjowania spraw o objęcie ochroną konserwatorską jakiegoś terenu oraz prawo odwołania się w takiej sprawie. Inne ustawy rozciągnęły to prawo na inne dziedziny i inne organizacje (ale tylko ta jedna ma specjalne uprawnienia proceduralne w odniesieniu do wszystkich procedur z zakresu ochrony przyrody i środowiska). Wg statystyki organizacja ta w bardzo wyważony sposób korzysta ze swojego prawa do odwołania się: tylko w około 2% postępowań, w których uczestniczy, odwołała się, z czego 50% odwołań wygrała. Uznaje się, że jest to odpowiedni wynik: gdyby procent zakończonych pozytywnie odwołań był większy, to oznaczałoby, iż odwołuje się zbyt rzadko.

Jak już wspomniano, w większości krajów uznaje się obecnie zasadę powszechnego udziału społeczeństwa praktycznie we wszelkich procedurach

⁶¹ J. Jendrośka, Ocena oddziaływania na środowisko (OOS). Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych, Wrocław 1997, str. 65.

⁶² Zob. szerzej na ten temat J. Jendrośka, J. Jerzmański, Dostosowanie regulacji prawnej ochrony środowiska w Polsce do potrzeb państwa prawa i demokracji uczestniczącej (w) Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce. Z badań Instytutu Nauk Prawnych PAN, Warszawa, 1994, s.190-191

⁶³ szerzej na ten temat zob. Co-operation Between Environmental Authorities and ECOs. A Comparative Review, red J.Jendroska, Wrocław 1998 s. 20-41

decyzyjnych z zakresu ochrony środowiska. W znacznej części tych krajów uważa się, iż przeprowadzenie związanej z tym procedury wymaga specjalnych umiejętności i powierzone być powinno osobom niezależnym i nie będącym bezpośrednio związanym z organem wydającym decyzje. Osoby takie mają bardzo szerokie uprawnienia (prawie uprawnienia śledcze), a ich zadaniem jest wysłuchać wszystkich zainteresowanych, zweryfikować dowody i opinie ekspertów (w tym OOS) i przedstawić organowi władnemu do wydania decyzji swoje rekomendacje w tej sprawie. W USA zadania takie powierza się specjalnym urzędnikom nazywanym "sędziami administracyjnymi", w Wielkiej Brytanii tzw. "inspektorom planistycznym" (przy sprawach bardzo kontrowersyjnych lub o znacznej wadze społecznej funkcje taką powierza się znanym adwokatom i płaci sownie za ich usługi - około 30-40 tys. GBP za przeprowadzenie jednej procedury), we Francji zaś inspektorom ds. konsultacji społecznej (tzw. commissaires enqueteurs) nominowanym przez prezesa właściwego miejscowo sądu administracyjnego. We Francji często funkcje te powierza się członkom POE. Na podobnych zasadach, choć w sposób mniej formalny, organizuje się w praktyce konsultacje społeczne w sprawach ochrony środowiska w Republice Czeskiej. Wyspecjalizowane POE (o zasięgu ogólnokrajowym) przeprowadzają tam cały proces konsultacji społecznych na zlecenie władz lokalnych wydających decyzje lokalizacyjne związane z wykonywaniem OOS. Zadaniem POE przeprowadzających procedurę konsultacji jest zapewnienie, że lokalna społeczność jest rzetelnie poinformowana o wszystkich aspektach proponowanej inwestycji: zarówno ekologicznych jak i ekonomicznych i społecznych, że zrozumiała co wynika z OOS, oraz że jest w stanie bez niepotrzebnych emocji lub uprzedzeń ocenić czy chce lub nie chce realizacji danego przedsięwzięcia na swoim terenie.

Perspektywy

Komisja przygotowała projekt specjalnej dyrektywy (COM (2000) 839 final, 2000/0331 COD) wprowadzającej zmiany do szeregu dyrektyw związanych z wymogiem uwzględnienia postanowień Konwencji z Aarhus dotyczących udziału społeczeństwa w przygotowywaniu planów i programów oraz podejmowaniu decyzji w konkretnych sprawach. Projekt przewiduje odpowiednie zmiany w 7 dyrektywach przewidujących tworzenie planów i programów, a także zmiany w dyrektywie 337/85 o ocenach oddziaływania na środowisko oraz Dyrektywie 61/96 w sprawie IPPC.

3. Konwencje międzynarodowe

A. Konwencja Espoo z 1991 r.

Konwencja ta podpisana została w Espoo w Finlandii w lutym 1991 r. Polska ratyfikowała Konwencję w lutym i z chwilą podpisania ustawy ratyfikacyjnej jej przez Prezydenta stała się 16 państwem, które ratyfikowało Konwencję - co stanowiło warunek wejście Konwencji w życie⁶⁴.

Konwencja została ona przygotowana w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ i jest pierwszym dokumentem prawa międzynarodowego o charakterze wiążącym, który w całości poświęcony jest instytucji OOŚ⁶⁵. Konwencja przywitana była zatem z wielkimi nadziejami, jako porozumienie państw, które wyraźnie przesuwa punkt ciężkości w europejskiej polityce ochrony środowiska z działań technicznych na przedsięwzięcia prewencyjne⁶⁶.

Procedura oceny

Podstawowe zasady procedury OOŚ sformułowane w konwencji można sprowadzić do następujących postanowień:

wprowadzenie obowiązku informowania o planowanym podjęciu działalności mogącej mieć wpływ na środowisko innych państw;

zobowiązanie do wykonania i udostępnienia zainteresowanym krajom dokumentacji (raportu) oceny oddziaływania na środowisko;

zapewnienie możliwości udziału w postępowaniu przedstawicieli społeczności lokalnych z krajów zagrożonych w wyniku podjęcia działalności podlegającej ocenie na prawach równych tym jakie przysługują społeczeństwu w kraju, w którym ma być podjęta ta inwestycja⁶⁷.

Informacje o zamiarze podjęcia działalności powinny być przekazane w tych samych terminach, które obowiązują w stosunku do własnych obywateli i społeczności lokalnych. Sukcesywnie dotyczyć one powinny terminów i procedur związanych z przygotowaniem oceny. Strony zainteresowane są natomiast zobowiązane do przekazania informacji umożliwiających prawidłowe sporządzenie oceny wpływu na środowisko.

⁶⁴ Szczegóły na temat przebiegu procesu ratyfikacji zob. Ministerstwo Ochrony Środowiska, zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Informacja o ratyfikacji Konwencji EKG ONZ o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, Biuletyn Komisji ds. OOŚ, Nr22, październik 1997, s.2-3

⁶⁵ Warto chyba dodać, iż - jak wspomina R. Connolly, jeden z inicjatorów konwencji i przewodniczący Grupy Roboczej negocjującej tekst konwencji - pomysł uchwalenia w ramach EKG ONZ takiej konwencji narodził się w Warszawie podczas seminarium na temat OOŚ we wrześniu 1987 roku (zob. R.Connolly, The united Nations Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context. A Historical Perspective, paper presented at the Seminar on the EiA Convention, Oslo,16 May 1998, s. 3-4

⁶⁶ Zob.A.Kassenberg, Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, Biuletyn Komisji ds OOŚ, Nr 4, październik 1991, s.1-2

⁶⁷ Szczegółowy opis procedury przewidzianej Konwencją daje W. Schrage, prowadzący Sekretariat Konwencji -zob. Zob.W.Schrage, The Convention on Environmental Impact assessment in a Transboundary Context, ELNI Newsletter No1/1997 s.23-25

Zakończenie przygotowania oceny stanowi punkt wyjścia do konsultacji podejmowanych z zainteresowanymi państwami. Konwencja przewiduje tu następujące możliwości:

- rozważanie rozwiązań alternatywnych, w tym zaniechanie przedsięwzięcia;
- wybór sposobów łagodzenia skutków podejmowanej działalności;
- uzgodnienie środków prewencyjnych.

Strony zobowiązane są do dostarczenia zainteresowanym ostatecznych decyzji, które powinny uwzględniać wyniki podjętych konsultacji. Istnieje ponadto możliwość żądania przeprowadzenia oceny porealizacyjnej. Jej celem byłoby określenie rzeczywistych skutków oddziaływania powstałego obiektu na środowisko.

Konwencja przewiduje środki rozstrzygania sporów. Uwzględniono procedurę interwencyjną za pośrednictwem komisji powoływanych przy Sekretariacie Wykonawczym EKG ONZ oraz arbitrażową lub sądową.

Zakres oceny

Kluczową rolę dla realizacji konwencji odgrywają dwie kwestie: zakres obowiązywania oraz zakres oceny. Jeśli chodzi o zakres obowiązywania to, pomimo pewnych oporów⁶⁸, konwencji idzie śladem modelu europejskiego i przewiduje w Załączniku 1 listę rodzajów działalności mogącej mieć transgraniczne skutki i wymagającej OOS. Załącznik nr 2 określa minimalny zakres dokonywanej oceny. Obejmuje on następujące elementy:

- opis planowanej działalności,
- alternatywy lokalizacyjne,
- opis środowiska narażonego na oddziaływanie inwestycji,
- przedstawienie spodziewanych oddziaływań i ich skutków,
- opis środków prewencyjnych,
- charakterystykę informacji i metod użytych dla analizy,
- informacje o lukach informacyjnych,
- zarys programu monitoringu,
- ocenę konieczności wykonania oceny porealizacyjnej,
- streszczenie w języku nietechnicznym, w tym materiał ilustracyjny.

Trzeba tu podkreślić, że Konwencja formułuje pewien minimalny standard postępowania, zachęcając strony do rozwijania tych postanowień w drodze porozumień dwustronnych⁶⁹.

⁶⁸ Zob. R. Connolly, *The United Nations...* op.cit. s.6

⁶⁹ Zob. B. Kram, *Realizacja Konwencji z Espoo*, Biuletyn Komisji ds OOS, nr 16, grudzień 1994, s.4

Konwencja Espoo ustanawia pewne modelowe rozwiązanie w dziedzinie ocen oddziaływania na środowisko. Z drugiej zaś strony pamiętać należy, że nie stanowi ona jedyne go wzorca a na praktykę państw będzie oddziaływać wiele czynników⁷⁰. Stąd też można spodziewać się znacznego zróżnicowania postanowień porozumień uzupełniających tę konwencję - zwłaszcza zawieranych pomiędzy państwami mających własne doświadczenia w stosowaniu procedury OOS i związanych innymi aktami prawa międzynarodowego jak choćby państwa Unii Europejskiej⁷¹.

Konwencja a porozumienia uzupełniające

Konwencja, w art. 8 zezwala Stronom na pewne modyfikacje owego modelowego rozwiązania stanowiąc, iż Strony mogą rozwijać istniejące umowy dwu i wielostronne lub zawierać nowe umowy albo porozumienia. Umowy takie lub inne porozumienia oparte mogą być na elementach wskazanych w Załączniku VI.

Załącznik ten wymienia szereg zagadnień, które mogą podlegać modyfikacji w porozumieniach uzupełniających postanowienia Konwencji Espoo. Wśród nich wymienić można:

- tworzenie instytucjonalnych form współpracy,
- uwzględnianie dodatkowych wymagań wynikających ze szczególnych warunków miejscowych,
- modyfikacja procedur na zasadzie wzajemności,
- harmonizacja polityki ochrony środowiska,
- współpraca techniczno-organizacyjna (metody pomiarów, normy, kryteria ocen itp.)
- rozwój wspólnych działań włączając w to przeprowadzanie OOS.

Jak wynika z tego zestawienia, zakres problematyki mogącej ulegać modyfikacji, a w szczególności rozszerzeniu i konkretyzacji jest dość znaczny. Państwa - strony Konwencji Espoo wykorzystują wskazane powyżej zalecenia w sposób dość zróżnicowany⁷².

Trzy wielostronne traktaty regionalne tzn. Konwencja w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych (Helsinki 1992 r.), Konwencja Helsińska o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego⁷³, oraz Konwencja o ochronie i użytkowaniu międzynarodowych cieków wodnych i jezior międzynarodowych (Helsinki 1992 r.), których przedmiot regulacji dotyczy również pewnych aspektów problematyki OOS, zawierają w tej mierze jeszcze dość ogólne postanowienia, choć w pewnych aspektach istotnie uzupełniają postanowienia Konwencji Espoo (np. ta ostatnia

⁷⁰ Zob. J.J.de Boer, Bilateral agreements for the application of the UN-ECE Convention on EIA in a transboundary context, paper presented at the Seminar on the EIA Convention, Oslo, 16 May 1998

⁷¹ Zob.W.Schrage, The Convention on Environmental Impact assessment in a Transboundary Context, ELNI Newsletter No1/1997 s.26

⁷² Szerzy opis w tym zakresie zob. J. Jendroška Ocena oddziaływania na środowisko (OOS). Fachowa ekspertyza czy procedura...op.cit.s.47-51

⁷³ Szerzej na temat tej konwencji w kontekście OOS zob. M.Kiejzik, A.Tyszecki, Oceny oddziaływania na środowisko a prawno-międzynarodowe zobowiązania Polski w ochronie wód Bałtyku, Biuletyn komisji ds OOS, nr 24, grudzień 1997, s. 2-5

umowa zobowiązuje strony do dokonywania regularnych, prowadzonych wspólnie lub skoordynowanych ocen jakości wód granicznych oraz środków podjętych dla zapobiegania, kontroli i redukcji transgranicznego oddziaływania zaś wyniki tych ocen, zgodnie z art. 11 ust.3 tej konwencji, powinny być udostępniane społeczeństwu)⁷⁴.

Jak się wskazuje w literaturze, do istotniejszych modyfikacji modelu Konwencji Espoo dochodzi raczej w umowach dwustronnych. Za szczególnie interesujące pod tym względem uważa się w literaturze polskiej umowy polsko-niemieckie. Z jednej strony mamy tu do czynienia z krajem objętym zakresem regulacji Dyrektywy 337/85/EEC o ocenach oddziaływania na środowisko i rozwiniętym ustawodawstwie wewnętrznym, z drugiej zaś z państwem reformującym system prawa ochrony środowiska, w którym dotychczas obowiązujący model OOŚ w sposób istotny różnił się od modelu z Konwencji Espoo⁷⁵. Uznaje się, że na tle porozumień zawieranych z innymi państwami umowy polsko-niemieckie zawierają najbardziej szczegółowe rozwiązania⁷⁶, bardzo poważnie też obydwie rządy podchodzą do wypracowania szczegółowych zasad postępowania w przypadku transgranicznych OOŚ⁷⁷.

Strategiczne oceny środowiskowe SEA

Prace nad tym zagadnieniem prowadzone są w ramach Konwencji z Espoo. Pierwsze posiedzenie Grupy Roboczej negocjującej tekst Konwencji odbyło się w dniach 14-16 maja w Genewie. Sekretariat Konwencji z Espoo, przy współudziale Sekretariatu Konwencji z Aarhus, przygotował wstępny tekst, w czym pomagała mu kilkunasto-osobowa grupa ekspertów (w tym dwóch ekspertów z Polski). Punktem wyjścia przy organizacji tej grupy była chęć odpowiedniego uwzględnienia różnych wchodzących tutaj w grę zagadnień: ocen środowiskowych, planowania strategicznego, udziału społeczeństwa a także kwestii zdrowia środowiskowego.

Kluczowe kwestie wymagające rozważenia to zakres dokumentów strategicznych wymagających oceny (czy tylko programy, plany czy też i polityki i propozycje aktów normatywnych), zakres oceny (w tym uwzględnienie zdrowia publicznego), procedura oceny i rola społeczeństwa. Podstawowym problemem jest tutaj zakres rozszerzenia zobowiązań w stosunku do zobowiązań wynikających z projektu dyrektywy w sprawie ocen strategicznych ostatnio uzgodnionego w ramach Unii Europejskiej.

Efektom prac grupy roboczej będzie tekst instrumentu międzynarodowego (najprawdopodobniej protokołu do Konwencji z Espoo – a może i również do Konwencji z Aarhus) który przedstawiony zostanie do podpisu ministrom w trakcie V kolejnej konferencji w ramach procesu Środowisko dla Europy, która odbywać się będzie w Kijowie w roku 2002 lub na początku roku 2003.

⁷⁴ Szerokie omówienie tej problematyki zob. J. Jerzmański, Konwencja Espoo a porozumienia dodatkowe. Konkretyzacja modelowego wzorca ocen oddziaływania na środowisko w porozumieniach międzynarodowych, Biuletyn Komisji ds OOŚ, nr 17, październik 1995, s.20-21

⁷⁵ Ibidem s.20

⁷⁶ Szerzej na ten temat zob. J. Jerzmański, Oceny oddziaływania na środowisko we współpracy dwustronnej w dziedzinie ochrony środowiska w stosunkach polsko-niemieckich, Biuletyn Komisji ds OOŚ, nr19, grudzień 1995, s.20-21

⁷⁷ Zob. na ten temat R. Kołodziejki, A. Tyszecki, Propozycja postępowania podczas przeprowadzania transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko Polska-Niemcy, Biuletyn Komisji ds OOŚ, nr 19 grudzień 1995, s.23-25

B. Konwencja z Aarhus

W dniu 25 czerwca 1998 roku w Aarhus w Danii w czasie IV Paneuropejskiej Konferencji Ministrów Ochrony Środowiska podpisano Konwencję o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Dotyczących Środowiska - którą już w tej chwili zaczęto określać jako Konwencja z Aarhus. Celem Konwencji jest sprecyzowanie i przełożenie na język wiążących postanowień traktatowych deklaracji politycznych zawartych w przyjętych w 1995 roku przez Ministrów na III Paneuropejskiej Konferencji w Sofii Wytycznych w Sprawie Dostępu do Informacji Dotyczących Środowiska i Udziału Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji Dotyczących Środowiska.

Konwencję, powstałą w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, podpisało w Aarhus 35 krajów (w tym Polska) oraz Wspólnota Europejska, zaś cztery inne (Węgry, Białoruś, Malta i Niemcy), które nie uczyniły tego w Aarhus, podpisały Konwencję przed upływającym 21 grudnia 1998 r. terminem wyłożenia jej do podpisu w Nowym Jorku. W kwietniu 1999 roku Republika Mołdawii, jako pierwsze państwo, zakończyła wewnętrzną procedurę ratyfikacji Konwencji.

Znaczenie międzynarodowe Konwencji z Aarhus

Konwencja z Aarhus, jako międzynarodowo - prawna gwarancja praw społeczeństwa w ochronie środowiska, budzi szerokie zainteresowanie na całym świecie. W innych niż EKG regionach, zwłaszcza w Azji i Afryce, z uwagą obserwuje się postępy w realizacji Konwencji i rozpatruje różne sposoby rozszerzenia geograficznego zakresu zastosowania jej postanowień. Rozważa się tutaj możliwość przystąpienia do wstępnych prac w kierunku bądź to globalnej konwencji bądź też szeregu konwencji regionalnych. Niewykluczone jest też przystąpienie do Konwencji z Aarhus państw z innych regionów.

Konwencja z Aarhus zasługuje na szczególną uwagę, nie jest to bowiem „zwykła” konwencja z dziedziny ochrony środowiska. Wykracza ona poza tradycyjną problematykę takich konwencji, zazwyczaj bardzo „inżyniersko” i „przyrodniczo” zorientowanych. Konwencja z Aarhus uznawana jest za niezmiernie istotny krok naprzód nie tylko w dziedzinie ochrony środowiska ale też i rozwoju demokracji⁷⁸. Wymowna jest tutaj przedmowa Sekretarza Generalnego ONZ Kofi Anana do wydanego przez EKG ONZ podręcznika na temat Konwencji (Aarhus Convention Implementation Guide), w której Sekretarz Generalny ONZ uznał Konwencję z Aarhus za „najambitniejsze przedsięwzięcie w dziedzinie „demokracji środowiskowej” podjęte dotąd pod auspicjami Narodów Zjednoczonych”⁷⁹. Stanowi ona bowiem jedną z pierwszych (jeśli nie pierwszą w ogóle) prób wprowadzenia do obowiązujących norm prawa międzynarodowego kompleksowego ujęcia zagadnień związanych z

⁷⁸ Oficjalne potwierdzenie tej powszechnie akceptowanej tezy znaleźć można w Deklaracji Ministrów przyjętej na Konferencji w Aarhus (zob. Fourth Ministerial Conference Environment for Europe, Aarhus, Denmark, 23-25 June 1998, Report prepared by the ECE Secretariat, § 40, str. 41)

⁷⁹ Zob. S.Stec, S.Casey-Lefkowitz and J.Jendrośka, Aarhus Convention Implementation Guide, UNECE 2000,

funkcjonowaniem tzw. „otwartych społeczeństw obywatelskich”⁸⁰. Łączą się one z mającą już ugruntowaną pozycję w prawie międzynarodowym problematyką praw człowieka i określane są niekiedy jako „następna generacja” praw człowieka. Co najmniej już od Konferencji w Rio ugruntował się pogląd, iż zagadnienia te mają kluczowe znaczenie dla realizacji zasady zrównoważonego rozwoju i niezbędne jest odpowiednie ich uregulowanie⁸¹. O ile Polska, podobnie jak i inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej, w powszechnej opinii poczyniła ostatnio wielki krok naprzód w realizacji „tradycyjnych” praw człowieka to bacznie jest obserwowana gotowość władz w tych krajach do przyjęcia pewnych standardowa w zakresie budowy „otwartego społeczeństwa obywatelskiego” jakie w przeciągu ostatnich lat wypracowano w większości wysokorozwiniętych państw demokratycznych.

Treść Konwencji

Szczegółowe omówienie przepisów konwencji i jej genezy w tym miejscu nie jest ani możliwe ani nie wydaje się konieczne⁸². Warto jednak ogólnie przedstawić problemy, jakie reguluje konwencja oraz zasygnalizować pewne kierunki rozwiązań. Konwencja, najogólniej rzecz biorąc, reguluje trzy podstawowe dla uspołeczniania kwestie:

- dostęp do informacji,
- udział w procesach decyzyjnych
- dostęp do wymiaru sprawiedliwości, czyli możliwość egzekwowania przez społeczeństwo przepisów.

Wspólne dla tych trzech grup zagadnień (określanych niekiedy jako trzy „filary” konwencji) są definicje oraz pewne zasady ogólne. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj kilka rozwiązań. Przede wszystkim jest to sposób ujęcia definicji „władzy publicznej” - pojęcia kluczowego dla zdefiniowania podmiotu odpowiedzialnego za realizację większości postanowień konwencji w praktyce. Definicja ta wzorowana jest wprawdzie na takiej definicji zawartej w Dyrektywie 90/313/EWG o dostępie do informacji, nieco ją jednak rozszerza. Dotyczy to zwłaszcza precedensowego objęcia taką definicją (a więc i obowiązkami wynikającymi z Konwencji) również i samej Komisji Europejskiej, która dotychczas nakazywała w dyrektywach organom administracji państw członkowskich np. udostępnianie informacji lub umożliwianie udziału społeczeństwa, ale sama nie podlegała tym nakazom. Konwencja rozszerza też, w stosunku do Dyrektywy 90/313/EWG definicje informacji dotyczącej środowiska m.in. o kwestie genetycznie zmodyfikowanych organizmów.

W postanowieniach ogólnych Konwencja nakazuje Stronom m.in. zapewnienie niezbędnej spójności między poszczególnymi regulacjami wydanymi dla jej realizacji (dotyczy to np. potrzeby zgodności terminów w jakich można uzyskać informacje z

⁸⁰ Szerzej na ten temat zob. np. J. Jendrośka, Public access to information and participation in decision-making w: Management of Transboundary Waters in Europe, Proceedings, International Conference, 2-25 September 1997, Mrzeżyno

⁸¹ Zob. W. Radecki, Konwencja o dostępie do informacji... z Aarhus z Komentarzem, Problemy Ekologii, vol. 3 nr 2, marzec - kwiecień 1999 r., s. 45

⁸² na temat genezy konwencji na tle prawa międzynarodowego zob. J. Jendrośka, Konwencja z Aarhus 1998r. jako międzynarodowoprawna gwarancja praw społeczeństwa w ochronie środowiska, Acta UWr, prawo CCLXVI, Wrocław 1999, s 111-120

terminem przedstawienie swoich uwag lub zastrzeżeń w jakiejś sprawie). Konwencja precyzuje też pojęcia "społeczeństwa" oraz "zainteresowanej społeczności". Przez społeczeństwo, zgodnie z art.2. ust.4. rozumieć należy "jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyka, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy". Przez zainteresowaną społeczność natomiast, zgodnie z art.2 ust.5 Konwencji, rozumieć należy "część społeczeństwa która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska; dla potrzeb niniejszej definicji organizacje pozarządowe wspierające ochronę środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie". Konwencja zakazuje też w postanowieniach ogólnych jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na narodowość, obywatelstwo lub miejsce zamieszkania (innymi słowy: np. prawo do informacji przysługiwać musi "każdemu" a nie tylko "obywatelom"). Co więcej, dotyczy to też organizacji, które nie mogą być dyskryminowane ze względu na swoją siedzibę.

Kwestie jawności informacji Konwencja reguluje w dwóch odrębnych artykułach. Artykuł 4 mówi o dostępie do informacji i formułuje prawa społeczeństwa i obowiązki organów w sytuacji, gdy ktoś żąda dostępu do informacji (tzn. "bierne upowszechnianie informacji"). Konwencja zabrania tutaj wymagania od zadającego informacji wykazania się jakimś interesem w sprawie, określa terminy na udostępnienie informacji (bez zwłoki, najdalej miesiąc lub wyjątkowo dwa miesiące jeśli informacja wyjątkowo skomplikowana) oraz sytuacje, w których można odmówić udostępnienia informacji (względy obronności, bezpieczeństwa publicznego, ochrona prywatności, względy ochrony środowiska - np. miejsca lęgowe ptaków). Dopuszcza się też odmowę udzielenia informacji z uwagi na potrzebę ochrony tajemnicy handlowej - z tym, iż nie można na tej podstawie odmówić informacji na temat emisji do powietrza, wody itp. danych o wprowadzanych do środowiska zanieczyszczeniach). Konwencja zezwala też na pobieranie opłat za udostępnianie informacji.

W artykule 5 regulowane są obowiązki organów związane z gromadzeniem i udostępnianiem informacji. Nowością jest tutaj wezwanie państw do udostępniania bezpłatnie informacji w formie elektronicznych baz danych oraz publicznie dostępnych rejestrów, w tym też do tworzenia rejestrów zanieczyszczeń opartych na podstawie ujednoczonych sprawozdań od zakładów zanieczyszczających (konwencja nawiązuje tutaj, bez wymieniając nazwy, do rekomendowanej przez OECD instytucji tzw. Pollutant Release and Transfer Registers)⁸³.

Jeśli chodzi o udział społeczeństwa w procesach decyzyjnych to Konwencja przyjmuje zupełnie inne stanowisko w przypadku udziału w podejmowaniu konkretnych decyzji w sprawach indywidualnych i udziału w podejmowaniu planów, strategii, programów oraz projektów aktów normatywnych.

W przypadku konkretnych decyzji Konwencja nakłada na organy bardzo sprecyzowane obowiązki co do powiadamiania o wszczęciu postępowania, a także precyzuje prawo do zgłaszania uwag i zastrzeżeń oraz nakazuje podania do publicznej wiadomości decyzji wraz z uzasadnieniem. Przepisy te stosują się do decyzji w odniesieniu do rodzajów aktywności określonych w Załączniku nr 1 do Konwencji (najogólniej rzecz biorąc lista ta oparta jest na tego typu listach zawartych

⁸³ szerzej na ten temat zob. J. Jendrośka i W. Radecki, „Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Wrocław 1999, wyd. Centrum Prawa Ekologicznego, ss 115).

w Konwencji z Espoo oraz Dyrektywie IPPC i odpowiada rodzajom przedsięwzięć wymagających OoŚ lub zintegrowanego pozwolenia ekologicznego).

W przypadku tych drugich rodzajowa rozstrzygnięć (planów, strategii, projektów aktów normatywnych itp.) Konwencja ogranicza się do dość ogólnych zobowiązań do zapewnienia udziału społeczeństwa na wczesnym etapie ich przygotowywania i zapewnienia możliwości zgłaszania do nich uwag i zastrzeżeń, zostawiając w zasadzie tutaj sporo swobody państwom w sposobie realizacji tych ogólnych zasad.

Artykuł dotyczący dostępu do wymiaru sprawiedliwości dotyczy ogólnie rzecz biorąc dwóch sytuacji. Z jednej strony gwarantuje możliwość poszukiwania ochrony w przypadku naruszenia przez władze uprawnień społeczeństwa związanych z dostępem do informacji oraz udziałem w podejmowaniu decyzji, z drugiej strony zaś przewiduje możliwość występowania do sądu z roszczeniami w interesie publicznym tzn. np. występowania do sądu z roszczeniem przeciw zakładom niestosującym się do krajowych przepisów ochrony środowiska.

Omawiając Konwencje nie sposób nie wspomnieć o precedensowym również ujęciu w niej mechanizmu kontroli jej przestrzegania. Otóż uważa się, iż jest on najłabszy ze wszystkich znanych dotychczas - praktycznie nie przewiduje się żadnego takiego mechanizmu w postaci wiążącej. Była to "cena" niektórych państw za zgodę do przystąpienia do Konwencji. Zgodzono się na to z uwagi na specyficzny charakter tej Konwencji. O ile bowiem w przypadku "normalnych" konwencji" z dziedziny ochrony środowiska, zwłaszcza o znaczeniu globalnym, olbrzymie znaczenie ma dopilnowanie, iż wszyscy rzeczywiście wypełniają swoje zobowiązania co do np. redukcji gazów cieplarnianych (bo bez tego cała akcja nie ma sensu) to tutaj w zasadzie brak przestrzegania Konwencji w jakimś kraju nie wpływa na jej przestrzeganie w innym.

Pierwsze spotkanie sygnatariuszy Konwencji

Na pierwszym spotkaniu sygnatariuszy Konwencji, które odbyło się 19 - 21 kwietnia 1999 r. w Kiszyniowie w Mołdawii, obok przeglądu sytuacji w odniesieniu do ratyfikacji, dokonano również wymiany doświadczeń z dotychczasową realizacją Konwencji. Skupiono się zwłaszcza na zagadnieniach dotyczących praktyki administracyjnej w różnych krajach w odniesieniu do spraw, gdzie zobowiązania Konwencji określone są w sposób ogólny i mało precyzyjny jak np.: rozpowszechnianie informacji drogą elektroniczną, zapewnianie informacji o produktach, udział społeczeństwa w procedurach przygotowywania planów, programów itp. dokumentów oraz w podejmowaniu decyzji dotyczących genetycznie zmodyfikowanych organizmów (GMOs). W czasie spotkania przyjęto Plan Pracy w ramach Konwencji (tzw. Work Plan). Zdecydowano także o utworzeniu trzech grup zadaniowych (tzw. Task Forces) powołanych dla bliższego rozpatrzenia kwestii takich jak: rejestry zanieczyszczeń (tzw. Pollutant Release and Transfer Registers – PRTR), o których mowa w art. 5 § 9 (zobacz zobowiązanie zawarte w art. 10 § 2 (i), mechanizmu kontroli przestrzegania Konwencji (zob. art. 15) oraz zastosowanie postanowień Konwencji do genetycznie zmodyfikowanych organizmów (GMOs). Przewodnictwo w poszczególnych grupach zadaniowych powierzono odpowiednio: Republice Czeskiej (w odniesieniu do rejestrów zanieczyszczeń), Wielkiej Brytanii (w odniesieniu do mechanizmu kontroli) oraz Austrii (w odniesieniu do GMOs). Mandat każdej z grup zadaniowych obejmuje możliwość rekomendacji co do celowości

rozpoczęcia prac zmierzających do rozwinięcia postanowień Konwencji w odniesieniu do tych zagadnień.

Drugie spotkanie sygnatariuszy Konwencji

Drugie spotkanie sygnatariuszy Konwencji odbyło się w dniach 3-5 lipca w Cavtat w Chorwacji. W trakcie spotkania wybrano Biuro Konwencji. Przewodniczącym został wybrany F. LaCamera (Włochy), dwoma wice-przewodniczącymi zostali wybrani J. Jendrośka z Polski oraz V. Koester z Danii.

Na spotkaniu, obok przeglądu sytuacji w odniesieniu do ratyfikacji oraz wymiany doświadczeń z dotychczasową realizacją Konwencji, wysłuchano też sprawozdania z realizacji zadań zapisanych w Planie Pracy, w tym zwłaszcza w ramach grup zadaniowych (Task Forces). Jedną z najgoręcej dyskutowanych kwestii był związek między realizacją postanowień artykułów 7 i 8 Konwencji z planowanym w ramach Konwencji z Espoo o transgranicznych ocenach oddziaływania na środowisko wszczęciem prac nad instrumentem międzynarodowym dotyczącym tzw. Strategicznych Ocen Środowiskowych (Strategic Environmental Assessment - SEA).

Na spotkaniu postanowiono rekomendować zwołanie trzeciego spotkania sygnatariuszy Konwencji jesienią roku 2001 w celu przygotowania pierwszego Spotkania Stron Konwencji, które zostać powinno zwołane po wejściu Konwencji w życie.

Najistotniejsze ustalenia spotkania w Cavtat dotyczą kierunków przyszłych działań związanych z Konwencją. Postanowiono rekomendować zwołanie 3 międzyrządowych grup roboczych mających za zadanie wynegocjowanie odpowiednich tekstów w odniesieniu do:

kontroli przestrzegania Konwencji oraz reguł proceduralnych obowiązujących na Spotkaniach Stron Konwencji,

przepisów dotyczących rejestrów powstawania i przemieszczania zanieczyszczeń (PRTR) – w kontekście przygotowania odpowiedniego instrumentu międzynarodowego,

przepisów dotyczących udziału społeczeństwa w kontroli GMOs – w celu odpowiedniego uzupełnienia Konwencji

Postanowiono także powołać 2 nowe grupy zadaniowe (Task Forces):

do wymiany doświadczeń i wsparcia realizacji postanowień Konwencji dotyczących dostępu do sprawiedliwości (pod przewodnictwem Estonii),

do wymiany doświadczeń na temat praktyki elektronicznego udostępniania informacji (pod przewodnictwem Austrii).

W odniesieniu do kwestii Strategicznych Ocen Środowiskowych postanowiono wezwać do współpracy Strony Konwencji z Espoo w celu zagwarantowania, aby kwestie udziału społeczeństwa były należycie uwzględnione w trakcie negocjacji zmierzających do wypracowania instrumentu międzynarodowego dotyczącego SEA. Dla przedyskutowania związanych z tym kwestii postanowiono zorganizować jesienią 2000 specjalne Seminarium.

Status Konwencji

Do wejścia w życie Konwencji niezbędne jest złożenie dokumentów ratyfikacyjnych przez co najmniej 16 państw. W kwietniu 1999 roku Republika Mołdawii, jako pierwsze państwo, zakończyła wewnętrzną procedurę ratyfikacji Konwencji. Na pierwszym spotkaniu sygnatariuszy Konwencji większość państw (w tym Polska) złożyło zobowiązanie do szybkiej ratyfikacji, zaś przeszło 20 państw wyraziło wolę ratyfikacji Konwencji do końca roku 2000 lub początku roku 2001 co oznaczałoby rekordowo szybkie wejście jej w życie. Osiągnięcie tego celu w dużej mierze zależy będzie od woli politycznej i zdolności rządów do przygotowania oraz przeprowadzenia w parlamentach niezbędnych rozwiązań legislacyjnych. Zakres tych zmian zależy zaś od istniejącego stanu regulacji prawnej w dziedzinie objętej Konwencją. Istotną rolę odgrywa tutaj też sposób podejścia do ratyfikacji zobowiązań międzynarodowych. W niektórych państwach uznaje się, iż konstytucyjna gwarancja nadrzędności ratyfikowanych zobowiązań międzynarodowych nad prawem krajowym zwalnia z obowiązku uprzedniego dostosowania tego prawa do tych wymagań, w innych państwach (w tym i w Polsce) uznaje się, iż warunkiem ratyfikacji jest uprzednie dostosowanie prawa krajowego do wymagań międzynarodowych.

W chwili obecnej dokumenty ratyfikacyjne złożyło 11 państw: Mołdawia, Gruzja, Ukraina, Rumunia, Białoruś, Dania, Azerbejdżan, Macedonia i Turkmenistan, Kirgistan, Kazachstan. Wewnętrzną procedurę ratyfikacyjną zakończyły dwa kolejne państwa: Włochy i Albania. Na ostatnim etapie prac legislacyjnych są procesy ratyfikacyjne w kilku innych państwach, w tym w Armenii, Francji i Hiszpanii.

Wejście Konwencji w życie spodziewane jest do końca roku 2001, zaś pierwsze Spotkanie Stron Konwencji w roku 2002. Na Spotkaniu tym podjęte zostaną istotne decyzje co do kierunku dalszych prac nad Konwencją. Stąd też dla wielu państw bardzo ważne jest aby zakończyć ratyfikację przed tym Spotkaniem, gdyż wprowadzić wszyscy sygnatariusze zostaną zaproszeni na Spotkanie, jednak tylko Strony Konwencji będą miały prawo podejmowania decyzji.

Ratyfikacja Konwencji w Polsce

Polska należy do krajów, w których warunkiem ratyfikacji jest uprzednie dostosowanie ustawodawstwa krajowego do wymagań danego instrumentu międzynarodowego. W chwili obecnej, wraz z uchwaleniem ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, warunek ten jest spełniony. Ustawa ta doprowadza do zgodności z wymaganiami Konwencji w dziedzinie dostępu do informacji oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. Kwestie dostępu do sprawiedliwości są w Polsce już od dawna rozwiązywane zgodnie z Konwencją.

Proces ratyfikacji Konwencji powinien być niebawem zakończony. W dniu 24 maja 2001 odbyło się pierwsze czytanie ustawy ratyfikacyjnej i realnie jest zakończenie procesu ratyfikacji jeszcze w tej kadencji Parlamentu tzn. do jesieni 2001 roku.

4. Regulacja prawna w Polsce

A. Udział społeczeństwa

Źródła regulacji

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483),
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 109 poz. 1157),
- *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*

Konstytucyjne prawo

Artykuł 63 Konstytucji RP stanowi:

„Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.”

Dotychczas konstytucyjne prawo z art. 63 realizowane było poprzez możliwość składania skarg i wniosków regulowaną w Dziale VIII Kpa. Regulacja ta dość szczegółowo określa proceduralne aspekty prawa petycji, pomija jednak milczeniem jedną z kluczowych gwarancji efektywnego udziału społeczeństwa w sprawach publicznych: faktyczną możliwość wypowiedzenia się przed podjęciem rozstrzygnięcia o istotnym znaczeniu. Kwestie te regulowane są częściowo w pewnych ustawach (np. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego), od momentu jednak kiedy ustawa z 1995r. o referendum uchyliła ustawę o konsultacjach społecznych i referendum z 1987r. - brak było regulacji prawnej próbującej w sposób kompleksowy określić proceduralne aspekty konsultacji społecznych, w tym zwłaszcza kluczowej dla udziału społeczeństwa kwestii aktywnego powiadamiania społeczeństwa o sprawach, w których może się wypowiadać. Dopiero ustawa z 9 listopada 2000r. reguluje to zagadnienie w odniesieniu do pewnych procedur decyzyjnych istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska i „wymagających udziału społeczeństwa”.

Zakres zastosowania – procedury decyzyjne „wymagające udziału społeczeństwa”

Ustawa z dnia 9 listopada 2000r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko (zwana dalej ustawą)

wprowadza szereg reguł proceduralnych udziału społeczeństwa mających zastosowanie w różnego rodzaju procedurach decyzyjnych z dziedziny ochrony środowiska:

- opracowywaniu polityk, strategii, planów i programów wymagających postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (określonych w art.19 ustawy)
- podejmowaniu rozstrzygnięć wymagających postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (określonych w art. 25 ustawy)

Ponadto, zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska, owe reguły proceduralne udziału społeczeństwa będą miały zastosowanie do:

- wydawania zintegrowanych pozwoleń ekologicznych,
- opracowywania zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego związanego z ryzykiem awarii przemysłowych.

Nowe rozwiązania

Do kluczowych kierunków rozwiązań przyjętych przez ustawę zaliczyć należy:

- wprowadzenie udziału społeczeństwa do nieuregulowanej dotąd kompleksowo procedury opracowywania dokumentów strategicznych w postaci polityk, strategii, planów i programów,
- rozszerzenie, w stosunku do Kodeksu postępowania administracyjnego, aktywnego udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji indywidualnych na podmioty inne niż strony i uczestnicy na prawach strony,
- ograniczenie, w stosunku do dotychczas obowiązujących, proceduralnych uprawnień organizacji ekologicznych.

Zasady ogólne

Na przewidzianą w ustawie procedurę udziału społeczeństwa składa się:

- powiadomienie (podanie do publicznej wiadomości) o wszczęciu postępowania, możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy oraz złożenia uwag i wniosków,
- złożenie uwag i wniosków,
- rozpatrzenie przez organ uwag i wniosków,
- powiadomienie (podanie do publicznej wiadomości) o podjęciu rozstrzygnięcia i możliwości zapoznania się z nim wraz z towarzyszącą mu informacją o zgłoszonych uwagach i wnioskach oraz sposobie ich wykorzystania.

Ponadto fakultatywnie:

- publiczna rozprawa administracyjna (stosuje się odpowiednio przepisy Działu II rozdziału 5 Kpa)

Uruchomienie procedury udziału społeczeństwa

Ustalenie kiedy i w jakich przypadkach uruchamiana jest procedura udziału społeczeństwa nie jest łatwe. Kwestie te regulowane są nieco odrębnie w odniesieniu do poszczególnych procedur decyzyjnych „wymagających udziału społeczeństwa” a przy tym jeszcze odpowiednie sformułowania ustawy z 9 listopada 2000r. oraz ustawy z 27 kwietnia 2001 różnią się na tyle, że nie można nie wiązać z nimi różnych treści normatywnych. Skutkuje to dość poważnymi konsekwencjami odnośnie momentu uruchomienia procedury i samego zakresu udziału społeczeństwa.

Obydwie ustawy zgodnie uznają powiadomienie społeczeństwa (podanie do publicznej wiadomości) za pierwszy etap procedury udziału społeczeństwa. Obydwie też stosują podobną konstrukcję legislacyjną: przepisy regulują procedurę powiadamiania społeczeństwa w odniesieniu do decyzji, nakazując jednocześnie odpowiednie stosowanie tych przepisów w odniesieniu do postępowań dotyczących planów, programów itp. podobnych dokumentów. Analizę zacząć zatem należy od przepisów regulujących udział społeczeństwa w przypadku podejmowania decyzji administracyjnych.

W ustawie z 9 listopada 2000 kwestie dotyczące powiadamiania społeczeństwa regulowane są w art. 13. Przepis ten zawiera kilka niedociągnięć redakcyjnych mogących powodować spore kłopoty w praktyce, gdyby ujmować literalnie pewne zapisy. Przede wszystkim podkreślić należy, iż sformułowanie „wszczynając postępowanie” odnosić się może wyłącznie do punktu 1) tzn. do podania do publicznej wiadomości pewnych informacji, z oczywistych względów trudno zaś sobie wyobrazić jego zastosowanie do punktów 2) i 3) tzn. do przeprowadzenia rozprawy i rozpatrzenia uwag i wniosków. Jeśli jednak chodzi o punkt 1) to zawarta w tym przepisie norma jest jasna i jednoznaczna – organ wszczynając postępowanie w odniesieniu do decyzji wymagających udziału społeczeństwa ma obowiązek podania do publicznej wiadomości pewnych informacji dotyczących tego postępowania. Podkreślić jednak należy, iż zawarte w art. 13 przepisy mają charakter proceduralny i zakres ich zastosowania ustalony jest innymi przepisami. Kluczową rolę odgrywa zatem ustalenie, które to decyzje „wymagają udziału społeczeństwa” oraz kiedy mamy do czynienia z „wszczęciem postępowania”.

Ustawa z 9 listopada 2000r. nigdzie nie precyzuje wyraźnie, które decyzje wymagają udziału społeczeństwa. Mówi natomiast o „postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa” (art. 14 ust 1, art. 16) lub o „postępowaniu z udziałem społeczeństwa” (art. 17). Wykładnia systemowa przemawia za przyjęciem, iż chodzi tutaj o postępowania wymienione w art. 12 tzn. postępowanie „którego przedmiotem jest przyjęcie dokumentów, o których mowa w art.19, lub wydanie decyzji, o których mowa w art. 25”. Art. 25 dość precyzyjnie określa, o które decyzje tutaj chodzi. W ust 1 ustawa stanowi, iż chodzi o decyzje w sprawie planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, natomiast w ust 3 wymienione są konkretne rodzaje takich decyzji. Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko określone są bliżej na podstawie art. 30 ust 4, który zobowiązuje Radę Ministrów do określenia rodzajów takich przedsięwzięć, stosując przy tym ich podział na dwie grupy: takie, które zawsze wymagają raportu oddziaływania na środowisko, oraz takie, dla których raport może być wymagany. Przedsięwzięcia z obydwu grup są

przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w art. 25, a zatem stosuje się do nich art. 13 ust 1.

W przypadku decyzji, o których mowa w art. 25, procedura udziału społeczeństwa uruchamiana być powinna, zgodnie z art. 12 w związku z art. 13., w momencie wszczęcia postępowania o wydanie decyzji w sprawie planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Ponieważ w większości przypadków mamy tutaj do czynienia z postępowaniem na żądanie strony – datą wszczęcia postępowania, zgodnie z art. 61 para 3 Kpa jest dzień doręczenia żądania organowi, czyli wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji.

W przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w art. 30 ust 1 pkt 1) jest to więc moment złożenia wniosku wraz, zgodnie z art. 29 ust 1, z raportem oddziaływania na środowisko (bo wystąpienie z zapytaniem o określenie zakresu raportu następuje przed formalnym wystąpieniem z wnioskiem, a więc przed wszczęciem postępowania). Jednocześnie w art. 32 ustawa nakazuje organowi poddanie raportu postępowaniu, o którym mowa w art.12-17 tzn. przepisom regulującym udział społeczeństwa. Uruchomienie procedury udziału społeczeństwa wymagane na podstawie art. 12 w związku z art. 13 ust 1 oraz na podstawie art. 32 w tym przypadku zbiega się w tym samym czasie i przyjąć należy, iż następuje tylko raz - w momencie wszczęcia postępowania.

Inaczej nieco na tle ustawy z 9 listopada wygląda sytuacja w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w art. 30 ust 1 pkt 2). Wszczęcie postępowania następuje w momencie złożenia wniosku wraz, zgodnie z art. 29 ust 2, z informacją zawierającą dane określone w art.28 ust 2. Dane o wniosku i informacji należy umieścić w wykazie i podać o tym do publicznej wiadomości. Wniosek ten, wraz z informacją, będzie zatem jednocześnie przedmiotem uwag i wniosków społeczeństwa oraz opinii organu, o którym mowa w art. 37. ust 1 pkt 2 (starosta oraz powiatowy inspektor sanitarny), a na tej podstawie organ wyda postanowienie co do obowiązku sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko oraz jego zakresu. W przypadku, gdy obowiązek taki zostanie stwierdzony, w momencie dostarczenia raportu przez wnioskodawcę, raport ten poddany być powinien raz jeszcze, zgodnie z art. 32, procedurze udziału społeczeństwa.

Ustawa z 27 kwietnia 2001r. wprowadza pewne zmiany w sformułowaniu dwóch kluczowych przepisów rozstrzygających o momencie uruchomienia procedury udziału społeczeństwa. W art. 31 będącym odpowiednikiem art. 12 – w przeciwieństwie do tego ostatniego nie wymienia konkretnych rodzajów postępowań ani nie daje żadnych wskazówek, który z rodzajów postępowań wymienionych w ustawie jest postępowaniem „prowadzonym z udziałem społeczeństwa”. Rozstrzygają tym więc każdorazowo przepisy regulujące dany rodzaj postępowań. Tutaj zaś ustawa dość jednoznacznie stanowi w odpowiednich miejscach, że „organ...zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu”: w sprawie oceny oddziaływania na środowisko projektów dokumentów (art. 43), którego przedmiotem jest wydanie pozwolenia zintegrowanego (art. 218), którego przedmiotem jest sporządzenie zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego (art. 265 ust 6) i w końcu: „w postępowaniu, w ramach którego sporządzany jest raport o oddziaływaniu na środowisko” (art. 53). W tym ostatnim przypadku mamy istotną różnicę w porównaniu do sformułowania art. 32 ustawy z 9 listopada 2000r., który stanowił, iż: „organ....poddaje raport oddziaływania na środowisko postępowaniu, o którym mowa

w art. 12-17". W świetle powyższego przyjąć należy, że o ile w przypadku pozwolenia zintegrowanego moment uruchomienia procedury udziału społeczeństwa następuje, zgodnie z art. 32 ustawy z 27 kwietnia 2001r., wraz z wszczęciem postępowania tzn. wraz ze złożeniem wniosku w sprawie pozwolenia zintegrowanego, o tyle w przypadku postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć następuje to wraz ze wszczęciem postępowania tylko w sytuacji, gdy wraz z wnioskiem o wydanie decyzji załączony jest raport. W sytuacji zaś, gdy wymagane jest jedynie załączenie informacji o przedsięwzięciu stanowiących dopiero podstawę do ustalenia, czy raport będzie wymagany – wszczęcie postępowania nie skutkuje uruchomieniem procedury udziału społeczeństwa. Moment ten następuje wraz ze złożeniem przez wnioskodawcę raportu. W przypadku zaś stwierdzenia braku obowiązku wykonania raportu – procedura udziału społeczeństwa nie jest w ogóle wymagana. W tej sytuacji organ powinien niezwłocznie umieścić w publicznie dostępnym wykazie dane o postanowieniu stwierdzającym brak raportu, a także – jeśli tego dotychczas nie uczynił – o wniosku w sprawie.

Ustalenie momentu uruchomienia procedury udziału społeczeństwa w przypadku planów, programów itp. dokumentów jest jeszcze trudniejsze niż w przypadku decyzji. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż w obydwu ustawach nakazuje się tutaj stosować „odpowiednio” przepisy dotyczące decyzji. Tymczasem dla przygotowywania planów, programów itp. nie stosuje się Kpa, nie ma też żadnej, stanowiącej jego odpowiednik, regulacji prawnej określającej ogólne reguły procedury obowiązujące w takich postępowaniach. W efekcie nie ma jednoznacznego określenia co należy uważać za moment wszczęcia postępowania w sprawie planów, programów itp. Przyjąć można, iż za moment taki uznana być może pierwsza czynność proceduralna przewidziana w ustawie dla danego postępowania. W obydwu ustawach jest to moment wystąpienia przez organ opracowujący projekt dokumentu o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko. Sformułowanie art. 12 w związku z art.15 ustawy z 9 listopada zdaje się sugerować, iż jest to właśnie moment uruchomienia procedury udziału społeczeństwa. Jednakże art. 22 stanowi iż organ poddaje procedurze udziału społeczeństwa projekt dokumentu wraz z prognozą, co zdaje się sugerować, iż uruchomienie procedury udziału społeczeństwa następować powinno dopiero w momencie, gdy prognoza ta jest już wykonana. Na rzecz tego rozwiązania przemawia też stylizacja przepisów regulujących w obydwu ustawach kwestie momentu umieszczania w wykazach danych o projektach planów i programów (odpowiednio art. 5 ust 2 pkt 6) oraz art. 19 ust 2 pkt 1). W obydwu przypadkach mowa o umieszczeniu ich w wykazie „przed skierowaniem ich do postępowania z udziałem społeczeństwa oraz uzyskaniem opinii organu” – co jednoznacznie wskazuje na moment już po wykonaniu prognozy. Niestety argumentacje na rzecz tego rozwiązania osłabia nieco sposób sformułowania art. 43 ust 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 stanowiącego odpowiednik art. 32 w ustawie z 9 listopada. Art. 43 ust 2 wymaga tylko aby organ zapewnił możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie oceny projektów planów, programów itp. dokumentów. Tak więc wykładnia dogmatyczno-prawna jest o tyle utrudniona, iż na jej podstawie przyjąć można co najmniej trzy różne ustalenia: że udział społeczeństwa następuje na etapie ustalania zakresu prognozy, lub też że następuje dopiero po wykonaniu prognozy, lub w końcu – że niezbędny jest dwukrotnie: i na etapie ustalania zakresu prognozy i po jej wykonaniu.

Czego dotyczy powiadomienie (podanie do publicznej wiadomości)

Obowiązek podania do publicznej wiadomości dotyczy:

- informacji o zamieszczeniu w publicznym wykazie wniosku o wydanie decyzji wraz z towarzyszącą mu dokumentacją, co w praktyce oznacza informacje o wszczęciu postępowania,
- informacji o zamieszczeniu w publicznym wykazie raportu oddziaływania na środowisko – jeśli przedłożenie raportu nie jest wymagane wraz ze złożeniem wniosku,
- informacji o możliwości i miejscu składania uwag i wniosków,
- informacji o ewentualnej rozprawie otwartej dla społeczeństwa,
- informacji o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie treści decyzji (tzn. wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym – jeśli jest wymagane).

Umieszczenie w publicznie dostępnym wykazie

Na wstępie zwrócić uwagę należy na pewną nieścisłość terminologiczną ustawy z 9 listopada 2000r. – w art. 13 ust 1 i ust 3 mówi się o umieszczeniu w wykazie odpowiednio „wniosku” i „decyzji” podczas gdy w świetle art. 5 ust 6 w publicznie dostępnym wykazie umieszcza się jedynie „dane o tych dokumentach” – nie zaś te dokumenty. Nieścisłość ta jest pokłosiem pewnych zmian jakie w tym zakresie projekt ustawy przeszedł w toku uzgodnień międzyresortowych – zamiast bowiem przewidzianych w wersji oryginalnej „publicznie dostępnych rejestrów ” pewnych dokumentów (tzn. swoistych bibliotek posiadających kopie konkretnych dokumentów), ostateczny projekt, a w ślad za nim i ustawa, wprowadza instytucję „publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach”. Stosując wykładnię systemową oraz celowościową nie ulega wątpliwości, iż w art. 13 chodzi również o umieszczeniu w wykazie „danych” o tych dokumentach a nie samych dokumentów (interpretację taką potwierdza sformułowanie art. 32 ustawy z 27 kwietnia).

Umieszczenie w publicznym wykazie jest w istocie pierwszą czynnością procedury udziału społeczeństwa - aby bowiem powiadomić społeczeństwo o umieszczeniu danych o wniosku w wykazie należy w pierwszej kolejności faktycznie tego dokonać tzn. wypełnić kartę informacyjną zgodnie z formularzem B załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 lutego 2001r. w sprawie określenia wzoru publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (Dz. U. Nr 15, poz. 164). Umieszczenie danych następuje po wszczęciu postępowania, a więc po upewnieniu się, iż wniosek w tej sprawie spełnia wszelkie określone prawem formalne wymagania. Tak więc tam gdzie wymagane jest załączenie informacji o planowanym przedsięwzięciu – muszą one spełniać wymagania określone w art. 28 ust 2, tam zaś gdzie wymagane jest przedstawienie raportu – musi on spełniać określone w ustawie wymagania. Jeśli nie są one spełnione – tzn. wnioskodawca nie przedstawił takiej dokumentacji, lub przedstawił w formie lub treści nie odpowiadającym wymaganiom - organ powinien, zdaniem sądu, zastosować art.64 para 2 Kpa i wezwać do usunięcia tych braków, zaś w przypadku gdy inwestor (wnioskodawca) tego nie uczyni podanie powinno pozostać nierozpatrzone jako niespełniające wymagań formalnych (orzecz. NSA z 1

października 1997r. IV SA 1088/97). W tym ostatnim przypadku oznacza to, że postępowania nie wszczęto, bezprzedmiotowe byłoby więc umieszczanie w wykazie danych o wniosku.

Oczywiście dokonywane przez organ rutynowe sprawdzenie wniosku i towarzyszącej mu dokumentacji dotyczy najczęściej tylko wymagań formalnych. W przypadku tak rozbudowanych wymagań co do treści dokumentacji, jak wymagania w stosunku do wniosków dotyczących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zwłaszcza zaś wymagania co do raportu - trudno wyobrazić sobie, by organ mógł już przed wszczęciem postępowania sprawdzić, czy dokumentacja taka spełnia wszelkie wymagania co do treści merytorycznej. Zawsze więc się może zdarzyć już w toku postępowania, że przedstawiona dokumentacja, choć zgodna w formie, nie w pełni odpowiada w treści określonym w prawie wymaganiom – wtedy organ wypełniając dyspozycję art. 7 i art. 77 Kpa powinien wezwać do uzupełnienia braków.

Omawiając zagadnienia prawne związane z umieszczaniem danych o dokumentach w publicznie dostępnym wykazie zwrócić należy uwagę na fakt, iż na regulację prawną w tym zakresie składają się z jednej strony przepisy o dostępie do informacji, z drugiej zaś strony przepisy o udziale społeczeństwa. W art. 5 ust 2 ustawa wymienia cały szereg rodzajów decyzji oraz wniosków o ich wydanie, o których dane umieszczone muszą być w wykazie. Fakt, iż dane o nich znajdują się w wykazie, przesądza o specjalnym trybie ich udostępniania (w tym samym dniu, bez opłaty za wyszukiwanie) w stosunku do innych informacji podlegających udostępnianiu na mocy ustawy. Zgodnie z przepisami powoływanego już rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 lutego 2001r. w sprawie określenia wzoru publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, w publicznie dostępnym wykazie ujęte są dane nie tylko o samym wniosku ale i o załącznikach do wniosku. Wszystkie te dane podlegają wspomnianemu wyżej specjalnemu reżimowi udostępniania. Niektóre z nich ponadto podlegają przepisom o udziale społeczeństwa. Szczególnie istotne jest tutaj zobowiązanie do umieszczenia danych o wniosku (i towarzyszących mu załącznikach) w momencie wszczęcia postępowania. Tak więc w odniesieniu do wniosków o wydanie decyzji wymagających udziału społeczeństwa (tzn. na gruncie ustawy z 9 listopada 2000r - decyzji, o których mowa w art.25 ustawy) moment czasowy umieszczenia danych w wykazie jest określony dość precyzyjnie. Inaczej sprawa ta wygląda w przypadku wszystkich innych wniosków o wydanie decyzji, o których dane umieszcza się w wykazie. Przepisy ustawy o dostępie do informacji pomijają to zagadnienie milczeniem. Przyjąć można, iż wprowadzić nie ma tutaj obowiązku uczynienia tego w momencie wszczęcia postępowania, ani w istocie przepisy nie określają wyraźnie kiedy ma to nastąpić – to jednak nie oznacza to całkowitej dowolności organów. Umieszczenie danych w wykazie powinno spełniać ustawowy termin na udostępnienie informacji (tzn. nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później niż w 1 miesiąc, a wyjątkowo do 2 miesięcy). Termin ten wydaje się wystarczającym okresem czasu na wykonanie związanych z tym czynności administracyjnych. W szczególności chodzi tutaj o rozważenie, czy nie znajdują w danej sprawie zastosowania przepisy nakazujące wyłączenie niektórych danych z udostępniania. Chodzi tutaj zarówno o te przesłanki, które organ powinien rozważyć z urzędu, jak i w których potrzebne jest aktywne działanie podmiotu dostarczającego informacje (dane o wartości handlowej).

Sposoby powiadomienia (podania do publicznej wiadomości)

Powiadomienie (podanie do publicznej wiadomości) następuje poprzez (art. 13 ust.3):

- zamieszczenie informacji na tablicy ogłoszeń w siedzibie organu właściwego w sprawie,
- poprzez obwieszczenia w pobliżu miejsca planowanego przedsięwzięcia,
- ponadto, gdy siedziba właściwego organu mieści się na terenie gminy innej niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot ogłoszenia - także przez:
- ogłoszenie w prasie, lub
- ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot ogłoszenia,

ponadto, gdy organ właściwy w sprawie prowadzi swoją stronę internetową www -

- także przez zamieszczenie informacji na takiej stronie.

Zapoznanie się z dokumentacją sprawy

Zapoznanie się z wnioskiem w sprawie wydania decyzji lub z projektem programu czy planu, towarzyszącą im dokumentacją (jak np. raport lub prognoza oddziaływania na środowisko), a także z rozstrzygnięciem w sprawie oraz informacją o zgłoszonych uwagach i wnioskach oraz sposobie ich wykorzystania – następuje poprzez instytucję publicznie dostępnego wykazu. Oznacza to dostęp do tych dokumentów w tym samym dniu i bez opłaty za wyszukiwanie informacji (patrz – 3.7.1.).

Zgłaszanie uwag i wniosków

Ustawa przewiduje w art. 13 ust 1 pkt 1 termin 21 dni na składanie uwag i wniosków. Termin ten widzieć należy w świetle odpowiednich postanowień Kpa. Przyjąć należy, iż chodzi o dni kalendarzowe, przy czym jeśli koniec terminu przypada na dzień wolny od pracy za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni. Bieg tego terminu zaczyna biec od dnia następnego po dniu, w którym doszło do podania do publicznej wiadomości w ostatni z wymaganych ustawą w danej sytuacji sposobów (a więc np. umieszczenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie organu oraz ogłoszenie na stronie www nastąpiło następnego dnia po wszczęciu postępowania, zaś ogłoszenie w prasie ukazało się po trzech dnia od wszczęcia postępowania – termin biegnie od ostatniego z tych zdarzeń).

Kto może uczestniczyć

Każdy ma prawo uczestniczenia, na zasadach określonych w ustawie, w procedurze decyzyjnej „wymagającej udziału społeczeństwa”, w tym zwłaszcza prawo zapoznania się z dokumentami oraz składania uwag i wniosków w sprawie. Podobnie jak w przypadku dostępu do informacji słowo „każdy” oznacza, iż może to być osoba fizyczna lub osoba prawna, jednostka organizacyjna lub organizacja, niezależnie od obywatelstwa czy miejsca zamieszkania lub siedziby, a także niezależnie od tego, czy

ma jakikolwiek interes prawny lub faktyczny związany ze sprawą, której postępowanie dotyczy.

Ustawa rozszerza zatem znacznie krąg podmiotów uprawnionych do aktywnego uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym. Obok stron (a więc wnioskodawcy i najbliższych sąsiadów) oraz organizacji ekologicznych uczestniczących na prawach strony – ustawa pozwala wszystkim członkom społeczeństwa na aktywne uczestniczenie w postępowaniu, aczkolwiek z nieco mniejszymi uprawnieniami proceduralnymi (np. brak prawa przesłuchiwania świadków, prawa odwołania czy prawa zaskarżenia decyzji do NSA) niż przysługują stronom i uczestnikom na prawach strony.

Procedura udziału społeczeństwa a Kodeks postępowania administracyjnego

Ustawa w żaden sposób nie narusza praw stron w postępowaniu administracyjnym. Zmienia natomiast dotychczasowe uprawnienia proceduralne organizacji społecznych (patrz – niżej). Ustawa wyłącza stosowanie przepisów Kpa dotyczących uwag i wniosków w stosunku do uwag i wniosków zgłaszanych w trybie ustawy – chodzi tutaj głównie o wykluczenie przewidzianego w Kpa obowiązku indywidualnego odpowiadania na nie na rzecz przewidzianego w ustawie zbiorczego ustosunkowania się do uwag i wniosków zgłoszonych w toku postępowania. Zawarte w ustawie postanowienie pozwalające organom na przeprowadzenie rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa trudno uznać za istotną zmianę w stosunku do postanowień Kpa.

Uprawnienia organizacji społecznych

Ustawa zmienia znacznie dotychczasowe uprawnienia organizacji społecznych wynikające z art. 100 ustawy o ochronie środowiska: pozbawia jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego prawa uczestnictwa w postępowaniu na prawach strony, likwiduje też przewidziany tam specjalny indywidualny tryb powiadamiania społecznych organizacji ekologicznych o wszczynanych postępowaniach oparty na obowiązku prowadzenia przez organy listy adresowej organizacji pragnących otrzymywać takie powiadomienia. Co więcej, ustawa wyłącza w przypadku postępowania regulowanego tą ustawą stosowanie art. 31 para 4 Kpa przewidującego generalnie wymóg powiadamiania organizacji społecznych o wszczynanych postępowaniach. W efekcie powstaje sytuacja cokolwiek dziwna: przewidziana tam instytucja powiadamiania pomyślana jako środek gwarantujący udział społeczeństwa pozostaje w mocy w przypadku wszelkich innych postępowań niż postępowania określone przez ustawę jako „wymagające udziału społeczeństwa”.

Konsekwencje prawne

Zgodnie z art. 36 ustawy, decyzja podjęta z naruszeniem wymagań dotyczących udziału społeczeństwa określonych w art. 12-17 jest nieważna.

Wyłączenia

Przepisów o udziale społeczeństwa nie stosuje się w przypadku przedsięwzięcia podejmowanego na terenach lub w obiektach budowlanych albo ich częściach,

niezbędnych dla celów obronności lub bezpieczeństwa państwa, będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz ministrom właściwym do spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych, dostępnych wyłącznie dla osób uprawnionych.

B. Oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko

Źródła prawa

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 109 poz. 1157)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo Ochrony Środowiska (dalej w skrócie POS)

Rozporządzenie MOŚZNiL z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska (...) – Dz. U. Nr 93, poz. 589; w przyszłości będzie zastąpione przez rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz kryteriów kwalifikujących przedsięwzięcie do sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko

Nowe rozwiązania dotyczące OOS przedsięwzięć

Ustawa z 9 listopada 2000 r. regulując kompleksowo procedurę OOS wprowadziła w tym zakresie szereg nowych rozwiązań:

- OOS to nie tylko dokumentacja oceny, ale całe postępowanie w sprawie oceny,
- Dokumentacja oceny w odniesieniu do przedsięwzięć nazywa się teraz raportem oddziaływania na środowisko (*w POS – raportem o oddziaływaniu na środowisko*)
- OOS odnosi się tylko do przyszłych działań (planów i projektów inwestycyjnych),
- instytucję odnoszącą się do już istniejących obiektów budowlanych - określa się teraz mianem przeglądu ekologicznego,
- zniesienie wymogu wykonywania dokumentacji OOS przez biegłych – nie ma żadnych ograniczeń podmiotowych kto może wykonywać raport oddziaływania na środowisko,
- ujednoczenie procedury OOS w odniesieniu do konkretnych projektów inwestycyjnych (zwanych w ustawie przedsięwzięciami),
- wprowadzenie procedury i kryteriów selekcji oraz ustanawiania zakresu dokumentacji OOS (raportów),

- wprowadzenie procedury postępowania w przypadku transgranicznego oddziaływania na środowisko,
- nadanie statusu ustawowego komisjom ds. OOS.

Decyzje wymagające oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko

Decyzjami wymagającymi przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko są:

1) decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - wydawana na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym,

2) decyzja o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego oraz decyzja o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części - wydawana na podstawie przepisów Prawa budowlanego,

3) koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, na wydobywanie kopalin ze złóż, na bezzbiornikowe magazynowanie substancji w górotworze oraz składowanie odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych, na poszukiwanie i wydobywanie surowców mineralnych znajdujących się w odpadach powstałych po robotach górniczych oraz po procesach wzbogacania kopalin - wydawana na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego,

4) pozwolenie wodnoprawne w zakresie:

a) wykonywania urządzeń wodnych,

b) poboru wód podziemnych,

c) rolniczego wykorzystania ścieków

- wydawane na podstawie przepisów Prawa wodnego,

5) decyzja ustalająca warunki prowadzenia robót polegających na regulacji wód oraz budowie wałów przeciwpowodziowych, a także robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych oraz innych robót ziemnych zmieniających stosunki wodne - na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych, zwłaszcza na terenach, na których znajdują się skupienia roślinności o szczególnej wartości przyrodniczej, terenach o walorach krajobrazowych i ekologicznych, terenach masowych lęgów ptactwa, występowania skupień gatunków chronionych i tarlisk ryb - wydawana na podstawie przepisów o ochronie i kształtowaniu środowiska,

6) decyzja zatwierdzająca projekt scalania lub wymiany gruntów - wydawana na podstawie przepisów o scalaniu i wymianie gruntów rolnych i leśnych,

7) decyzja o zmianie lasu na użytek rolny - wydawana na podstawie przepisów o lasach,

8) decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady - wydawana na podstawie przepisów o autostradach płatnych - oraz decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi ekspresowej, jeżeli przepisy ustawy o autostradach płatnych mają zastosowanie do tej drogi, gdy decyzje te dotyczą odcinków, które we wskazaniach lokalizacyjnych zostały wskazane jako newralgiczne z uwagi na uwarunkowania ochrony środowiska lub możliwość wystąpienia konfliktów społecznych.

Ponadto postępowanie w sprawie oceny przeprowadza się także w odniesieniu do wskazań lokalizacyjnych autostrady i drogi ekspresowej (jeśli przepisy o autostradach płatnych mają zastosowanie do tej drogi).

Przedsięwzięcia wymagające oceny

Przeprowadzenie oceny wymagane jest w odniesieniu do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Listę tych przedsięwzięć określa Rada Ministrów. Podzielone są one na dwie kategorie:

- przedsięwzięcia zawsze wymagające wykonania raportu oddziaływania na środowisko
- przedsięwzięcia, dla których wykonanie raportu może być wymagane

Ustawa z dnia 9 listopada 2000r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko (zwana dalej ustawą) wprowadziła nową terminologię: w miejsce inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska mamy teraz przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Ustawa przewiduje również istnienie dwóch list dzielących te przedsięwzięcia z uwagi na skalę ich uciążliwości. Do czasu wydania przepisów wykonawczych zawierających listy tych przedsięwzięć w mocy pozostają dotychczasowe przepisy przy czym stosuje się je odpowiednio.

Czego dotyczy ocena oddziaływania na środowisko

W postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia:

- 1) bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na:
 - a) środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi,
 - b) dobra materialne,
 - c) dobra kultury,
 - d) wzajemne oddziaływanie między czynnikami, o których mowa w lit. a)-c),
 - e) dostępność do złóż kopalin,
- 2) możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania na środowisko,
- 3) wymagany zakres monitoringu.

Raport oddziaływania na środowisko

Dokument sporządzany w toku oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ustawa określa mianem raportu oddziaływania na środowisko. Za wykonanie raportu odpowiedzialny jest wnioskodawca (z wyjątkiem decyzji zatwierdzającej projekt scalania lub wymiany gruntów rolnych i leśnych, gdzie raport sporządza organ prowadzący postępowanie). Jak już wspomniano ustaw likwiduje

instytucję biegłych w zakresie OOS, a więc i wymóg wykonywania raportu przez biegłego.

Kiedy wymagane jest wykonanie raportu

1. Przedsięwzięcia, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 1) z mocy prawa zawsze wymagają wykonania raportu oddziaływania na środowisko,

2. Przedsięwzięcia, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2) wymagają wykonania raportu:

a) z mocy prawa: zawsze gdy wniosek dotyczy pozwolenia na budowę w odniesieniu do przedsięwzięcia, dla którego ustalono obowiązek wykonania raportu na etapie wzięt,

b) w wyniku postanowienia organu właściwego do wydania decyzji:

- gdy organ stwierdził taką potrzebę biorąc pod uwagę kryteria, o których mowa w art. 30 ust 4 pkt 3) – organ dysponuje tutaj uznaniem,

- gdy państwo narażone na oddziaływanie transgraniczne zechce uczestniczyć - w postępowaniu (w tej sytuacji organ właściwy do wydania decyzji musi wydać postanowienie o potrzebie wykonania raportu),

- *gdy możliwość realizacji przedsięwzięcia uzależniona jest od ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania (art. 551 ust 7 POS)*

Wymagania, jakie musi spełniać raport oddziaływania na środowisko

Raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać:

1) opis planowanego przedsięwzięcia, a w szczególności:

a) charakterystykę całego przedsięwzięcia i warunki użytkowania terenu w fazie budowy i eksploatacji,

b) główne cechy charakterystyczne procesów produkcyjnych,

c) przewidywane rodzaje i ilości zanieczyszczeń, wynikające z funkcjonowania planowanego przedsięwzięcia,

2) opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko,

3) opis analizowanych wariantów planowanego przedsięwzięcia, w tym wariantu:

a) polegającego na niepodejmowaniu przedsięwzięcia,

b) najkorzystniejszego dla środowiska wraz z uzasadnieniem ich wyboru,

4) określenie przewidywanego oddziaływania na środowisko analizowanych wariantów, w tym również w razie wystąpienia nadzwyczajnego zagrożenia środowiska, a także potencjalnego transgranicznego oddziaływania na środowisko,

5) uzasadnienie wybranego przez wnioskodawcę wariantu, ze wskazaniem jego oddziaływania na środowisko, w szczególności na ludzi, faunę, florę, glebę, wodę, powietrze, klimat, dobra materialne, dobra kultury, krajobraz oraz wzajemne oddziaływanie między tymi elementami,

6) opis potencjalnie znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko, obejmujący bezpośrednio, pośrednio, wtórne, skumulowane, krótko-, średnio- i długoterminowe, stałe i chwilowe oddziaływania na środowisko, wynikające z:

- a) istnienia przedsięwzięcia,
- b) użytkowania zasobów naturalnych,
- c) zanieczyszczenia,

oraz opis metod prognozowania zastosowanych przez wnioskodawcę,

7) opis przewidywanych działań mających na celu zapobieganie, zmniejszanie lub kompensowanie szkodliwych oddziaływań na środowisko,

8) porównanie proponowanych rozwiązań technologicznych z innymi dostępnymi rozwiązaniami stosowanymi w praktyce krajowej lub światowej z punktu widzenia czystszej produkcji, w razie, gdy planowane przedsięwzięcie jest związane z użyciem maszyn lub innych urządzeń technicznych,

9) wskazanie, czy dla przedsięwzięcia konieczne jest ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania w rozumieniu przepisów o ochronie i kształtowaniu środowiska, oraz określenie granic takiego obszaru, ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dotyczących obiektów budowlanych i sposobów korzystania z nich,

10) przedstawienie zagadnień w formie graficznej,

11) analizę możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem,

12) przedstawienie propozycji monitoringu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na etapie budowy i eksploatacji,

13) wskazanie trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy, jakie napotkano opracowując raport,

14) streszczenie w języku niespecjalistycznym informacji zawartych w raporcie,

15) nazwisko osoby lub osób sporządzających raport,

16) źródła informacji stanowiące podstawę do sporządzenia raportu.

Ponadto, jeżeli przedsięwzięcia jest związane z użyciem instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego, raport powinien zawierać też porównanie proponowanej techniki z najlepszą dostępną techniką (art. 52 ust 3 POS).

Raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinien uwzględniać oddziaływanie przedsięwzięcia na etapach jego realizacji, eksploatacji oraz likwidacji.

Raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, sporządzany w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, powinien:

1) zawierać informacje, o których mowa w ust. 1, ze szczegółowością i dokładnością odpowiednio do posiadanych danych wynikających z projektu

budowlanego i innych informacji uzyskanych po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady albo drogi ekspresowej, jeżeli przepisy ustawy o autostradach płatnych mają zastosowanie do tej drogi,

2) określać stopień i sposób uwzględnienia wymagań dotyczących ochrony środowiska, zawartych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz innych decyzjach administracyjnych dotyczących ochrony środowiska.

Ustalenie zakresu raportu

Dotyczy tylko określenia zakresu informacji wymaganych w raporcie - w stopniu uzasadnionym rodzajem i usytuowaniem przedsięwzięcia oraz skalą jego oddziaływania na środowisko (art. 28 ust. 3) – NIE daje zaś prawa do zrezygnowania w raporcie z któregokolwiek z wymagań przewidzianych w ustawie.

Indywidualne ustalenie zakresu raportu przez organ jest dobrowolne w przypadku przedsięwzięć, dla których wykonanie raportu jest zawsze wymagane – następuje jeśli wnioskodawca przed wystąpieniem o wydanie decyzji zwróci się o to do organu.

W przypadku przedsięwzięć, dla których wykonanie raportu może być wymagane, ustalenie zakresu raportu następuje wraz z postanowieniem ustalającym, iż niezbędne jest jego wykonanie.

W obydwu przypadkach zakres raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określony w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w postępowaniu o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla tego samego przedsięwzięcia.

Postanowienie ustalające wymóg wykonania raportu i określające jednocześnie jego zakres jest dość istotnym elementem proceduralnym. Specyficzna jest tutaj sytuacja postanowienia w sprawie ustalenia raportu dla przedsięwzięć, dla których wykonanie raportu jest zawsze wymagane. Wydawane jest ono bowiem przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania odpowiedniej decyzji. Sugerować by to mogło, iż mamy tutaj do czynienia z odrębnym postępowaniem w sprawie ustalenia zakresu raportu, w stosunku do którego ustawa przewiduje wydanie postanowienia, nie zaś decyzji. Ustawa nie przewiduje tutaj zażalenia, ale postanowienie kończy sprawę więc przyjąć można, iż służy od niego skarga do NSA przy zachowaniu przewidzianego w ustawie o NSA trybu złożenia skargi. Dodać należy, iż wszczęcie tego postępowania nie uruchamia procedury udziału społeczeństwa gdyż art. 12 przewiduje to w przypadku postępowania dotyczącego „wydania decyzji, o których mowa w art.25”.

Odmienne nieco wygląda sprawa postanowienia ustalającego obowiązek wykonania raportu wraz z jego zakresem. Tutaj postanowienie jest elementem postępowania w sprawie wydania decyzji. Tutaj również ustawa nie przewiduje zażalenia, wydaje się jednak iż zachodzą tutaj przesłanki przewidziane w ustawie o NSA pozwalające zaskarżyć takie postanowienie do NSA. *Dodać należy, iż ustawa z 27 kwietnia 2001 przewiduje tutaj zażalenie (art. 51 POS).*

Dane wymagane dla ustalenia zakresu raportu

Ustalenie zakresu raportu następuje na podstawie informacji przedstawionych przez wnioskodawcę zawierających w szczególności:

- 1) rodzaju, skali i usytuowaniu przedsięwzięcia,
- 2) powierzchni zajmowanego terenu lub obiektu budowlanego i poprzednich formach ich użytkowania,
- 3) rodzaju technologii,
- 4) ewentualnych wariantach przedsięwzięcia,
- 5) przewidywanej ilości wykorzystywanych surowców, wody i energii,
- 6) przedsięwzięciach chroniących środowisko,
- 7) rodzajach i przewidywanej ilości zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska przy zastosowaniu przedsięwzięć chroniących środowisko.

Opinie i uzgodnienia

Wydają:

- starosta i powiatowy inspektor sanitarny – dla przedsięwzięć, dla których raport może być wymagany,
- wojewoda – dla przedsięwzięć dla których raport jest zawsze wymagany,
- Minister Środowiska i Główny Inspektor Sanitarny – dla autostrad i dróg ekspresowych

Udział społeczeństwa

Niezbędnym elementem postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć jest zastosowanie procedury udziału społeczeństwa:

- w przypadku przedsięwzięć, dla których wykonanie raportu może być wymagane społeczeństwo włączone jest w proces decyzyjny dwukrotnie:
 - na etapie selekcji i ustalania zakresu raportu (art. 12 w związku z art. 13 ust 1),
 - po wykonaniu raportu (art.32)

- ustawa POS przewiduje zastosowanie procedury udziału społeczeństwa tylko w odniesieniu do przedsięwzięć, dla których stwierdzono obowiązek wykonania raportu i wymaga by przeprowadzono ją tylko raz – po wykonaniu raportu

- w przypadku przedsięwzięć, dla których wykonanie raportu jest zawsze wymagane - społeczeństwo włączone jest w proces decyzyjny w momencie wszczęcia postępowania w sprawie, tzn. po złożeniu wniosku wraz z raportem

Kluczowe elementy postępowania w przypadku przedsięwzięć, dla których raport może być wymagany

1. Złożenie wniosku wraz z informacjami o planowanym przedsięwzięciu,
Poddanie wniosku, wraz z informacjami:

- a) procedurze udziału społeczeństwa (*nie przewidziane w POS*)
- b) opinii organu uzgadniającego,

Rozpatrzenie:

- uwag i wniosków społeczeństwa (*nie przewidziane w POS*)
- opinii organu

i ustalenie na tej podstawie wymogu wykonania raportu i jego zakresu,

4. Wykonanie raportu,

5. Poddanie raportu procedurze udziału społeczeństwa i rozpatrzenie uwag i wniosków,

6. Uzgodnienie decyzji z organem uzgadniającym,

7. Podanie decyzji, wraz z uzasadnieniem do publicznej wiadomości.

W przypadku stwierdzenia braku wymogu wykonania raportu punkty 4 i 5 nie mają zastosowania.

Kluczowe elementy postępowania w przypadku przedsięwzięć, dla których raport jest zawsze wymagany

0. Wystąpienie o ustalenie zakresu raportu (dobrowolne),

1. Złożenie wniosku, wraz z raportem,

2. Poddanie wniosku, wraz z raportem, procedurze udziału społeczeństwa oraz opinii organu uzgadniającego,

3. Rozpatrzenie uwag i wniosków społeczeństwa

4. Uzgodnienie decyzji z organem uzgadniającym,

5. Podanie decyzji, wraz z uzasadnieniem, do publicznej wiadomości,

Gwarancje jakości raportów OOS – rola społeczeństwa i komisji ds. OOS

System OOS w Polsce jest wystarczająco rozwinięty aby zrezygnować z akredytacji wykonawców OOS (systemu „biegłych”).

Rozwinięta praktyka udziału społecznego oraz kontroli ze strony komisji ds. OOS powinny zapewniać odpowiednie gwarancje jakości ocen.

Rozszerzenie możliwości prawnych udziału szerokich rzesz społeczeństwa w OOOŚ przyczynić się powinno do lepszej kontroli jakości oceny.

Kluczową rolę dla udziału społeczeństwa odgrywa powiadamianie o wszczęciu procedury OOOŚ.

Zniesienie systemu indywidualnego powiadamiania organizacji ekologicznych nie powinno przynieść ujemnych skutków dla zapewnienia jakości OOOŚ – o ile realizowane będą ustawowe wymogi powiadamiania, w tym zwłaszcza poprzez strony www organów.

Niezbyt korzystne z punktu widzenia zapewnienia jakości oceny jest fakt, iż ustawa praktycznie w odniesieniu do przedsięwzięć dla których wykonanie raportu OOOŚ jest obowiązkowe nie przewiduje możliwości udziału społeczeństwa w ustalaniu zakresu raportu (gdyż dzieje się to przed złożeniem wniosku).

Istotne jest aby w przypadku przedsięwzięć dla których sporządzenie raportu może być wymagane, organy wydające postanowienie co do potrzeby sporządzenia raportu i jego zakresu, przestrzegały zobowiązania zawartego w ustawie odnośnie uwzględniania zgłoszonych przez społeczeństwo uwag i wniosków, z których sporo może mieć znaczenie dla zakresu raportu OOOŚ, a tym samym i jego jakości.

Komisje ds. OOOŚ mogą mieć bardzo istotne znaczenia dla zapewnienia jakości OOOŚ pod warunkiem, iż zachowana zostanie ich niezależność oraz zasada kierowania się kryteriami merytorycznymi przy doborze ich członków.

Fakt, iż ustawa nie przewiduje obowiązkowego zasięgnięcia opinii komisji ds. OOOŚ nie powinien mieć znaczenia dla ich roli, o ile zachowana zostanie dotychczasowa praktyka kierowania do komisji wszystkich spraw cechujących się szczególnym stopniem złożoności lub kontrowersyjnym charakterem.

Przydatne się może okazać wypracowanie obiektywnych kryteriów służących pomocą organom, w tym zwłaszcza wojewodom oraz starostom, w podejmowaniu decyzji czy dana sprawa kierować należy do komisji.

Niezbędne jest aby kierując sprawę do komisji załączać jednocześnie kopie wszystkich uwag i wniosków zgłoszonych przez społeczeństwo w stosunku do wniosku o wydanie decyzji,

Zastanowić się należy nad zobiektywizowaniem opinii komisji, być może na wzór systemu stosowanego w USA.

Niezbędne jest ustalenie odpowiedniego momentu w postępowaniu na zasięgnięcie opinii komisji. Może ona być potrzebna dwukrotnie - przy określaniu zakresu raportu oraz przy jego ocenie.

Celowe wydaje się przyjęcie, iż poddając zgodnie z art. 32 ustawy społecznej konsultacji raport OOOŚ należy dołączyć do niego opinie komisji o ile sprawa poddana została pod obrady komisji.

Niezbędne jest wypracowania praktycznych metod pomocy Komisji krajowej dla komisji wojewódzkich oraz sposobów działania tych ostatnich, zwłaszcza w przypadkach rozpatrywania przez nie spraw zgłoszonych przez starostów.

Publikowanie opinii komisji ds. OOOŚ oraz wskazówek metodycznych może mieć istotne znaczenie dla zapewnienia jednolitego wysokiego standardu jakości ocen w całym kraju.

C. Oceny oddziaływania na środowisko planów i programów

Źródła prawa

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 109 poz. 1157)

Ustawa – Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r.

Rozporządzenie MOŚZNiL z dnia 9 marca 1995 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinna odpowiadać prognoza skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze (Dz. U. Nr 29, poz. 150); w przyszłości określone one zostaną w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych warunków jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Nowe rozwiązania

Ustawa z dnia 9 listopada 2000r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko (zwana dalej ustawą) znacznie rozszerzyła wymóg przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do planów, programów itp. dokumentów strategicznych.

W stanie prawnym przed wejściem w życie ustawy wymogiem takim objęte były tylko miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których niezbędne było wykonywanie tzw. prognozy skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze. Ustawa zachowuje wymóg przeprowadzania oceny w stosunku do planów miejscowych i rozszerza ten wymóg na wszystkie w istocie plany zagospodarowania przestrzennego wykonywane na różnych szczeblach podziału administracyjnego. Ponadto ustawa przewiduje konieczność wykonania oceny także na dwa inne wymienione z nazwy dokumenty planistyczne oraz na inne dokumenty o różnych nazwach, których wykonywanie dla określonych w ustawie gałęzi gospodarki jest przewidziane w ustawach. W przypadku tych ostatnich dokumentów, wymogiem wykonania oceny objęte są jedynie te z nich, które opracowywane są przez centralne lub wojewódzkie organy administracji publicznej, a więc nie dotyczy to planów, programów, strategii i polityk w tych dziedzinach wykonywanych przez organy powiatu i gminy.

Inne nowe rozwiązania wprowadzone ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. to:

- OOS to nie tylko dokumentacja oceny (prognoza), ale całe postępowanie w sprawie oceny,
- wprowadzenie skróconej nazwy: prognoza oddziaływania na środowisko,
- zniesienie wymogu wykonywania dokumentacji OOŚ (prognozy) przez biegłych co oznacza, że nie ma żadnych ograniczeń podmiotowych kto może wykonywać prognozę oddziaływania na środowisko,

- wprowadzenie procedury i kryteriów selekcji oraz ustanawiania zakresu dokumentacji OOS (prognoz),

- wprowadzenie procedury postępowania w przypadku transgranicznego oddziaływania na środowisko polityk, strategii, planów lub programów dotyczących pewnych gałęzi gospodarki

Jakie dokumenty wymagają OOS

Zgodnie z art. 19 ustawy przeprowadzenia oceny wymagają:

1) projekt koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, projekty planów zagospodarowania przestrzennego oraz projekty strategii rozwoju regionalnego,

2) projekty polityk, strategii, planów lub programów dotyczących przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, których opracowywanie przez centralne lub wojewódzkie organy administracji publicznej przewidziane jest w ustawach.

W przypadku dokumentów wymienionych w punkcie 1) przeprowadzanie oceny wymagane jest zawsze, w tym również w przypadku wprowadzania do nich zmian. Odmienne sytuacja wygląda w przypadku dokumentów, o których mowa w punkcie 2). Organy opracowujące projekty tych dokumentów, lub wprowadzające do nich zmiany – mogą, w porozumieniu z właściwymi organami, odstąpić od przeprowadzenia oceny.

Odstąpienie od przeprowadzenia oceny

Organy mogą odstąpić od przeprowadzenia oceny w odniesieniu do dokumentów wymienionych w art. 19 pkt 2) gdy uznają - biorąc pod uwagę w szczególności charakter działań przewidzianych w tych dokumentach oraz rodzaj i skalę oddziaływania na środowisko, a także cechy obszaru objętego tym oddziaływaniem - iż realizacja tych dokumentów nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko.

Prognoza oddziaływania na środowisko

Dokument sporządzany w toku oceny oddziaływania na środowisku w odniesieniu do planów, programów itp. dokumentów strategicznych, ustawa określa mianem prognozy oddziaływania na środowisko – a więc zachowuje nieco z poprzedniej nazwy a jednocześnie czyni ją prostsza i bardziej klarowną. Nazwa ta koresponduje też, zachowując jednak niezbędną różnicę, z nazwą dokumentu sporządzanego w toku oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, który określany jest mianem „raportu oddziaływania na środowisko”.

Odpowiedzialnym za wykonanie prognozy jest organ administracji publicznej opracowujący projekt dokumentu lub wprowadzający zmiany do przyjętego już dokumentu. Jak już wspomniano ustaw likwiduje instytucję biegłych w zakresie OOS, a więc i wymóg wykonywania prognozy przez biegłego. Ustawa nigdzie właściwie nie precyzuje, że prognoza ma być odrębnym dokumentem, wyobrazić więc sobie można, iż stanowi ona element opracowywanego dokumentu – np. programu zrównoważonego rozwoju.

Wymagania, jakie musi spełniać prognoza oddziaływania na środowisko

Prognoza oddziaływania na środowisko powinna:

- 1) zawierać informacje o zawartości, głównych celach projektowanego dokumentu oraz jego powiązaniach z innymi dokumentami,
- 2) określać, analizować i oceniać istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu,
- 3) określać, analizować i oceniać stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem
- 4) określać, analizować i oceniać istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczące obszarów chronionych,
- 5) określać, analizować i oceniać cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym albo krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz sposoby, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas przygotowywania dokumentu,
- 6) określać, analizować i oceniać przewidywane znaczące oddziaływania na środowisko,
- 7) przedstawiać rozwiązania mające na celu zapobieganie, zmniejszanie lub kompensowanie szkodliwych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu,
- 8) przedstawiać rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz opis metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru, w tym także wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy,
- 9) zawierać informacje o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy,
- 10) zawierać informacje o przewidywanych metodach analizy realizacji projektowanego dokumentu,
- 11) zawierać informacje o potencjalnym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko,
- 12) zawierać streszczenie sporządzone w języku niespecjalistycznym.

Ustalenie zakresu prognozy

Organ administracji publicznej opracowujący projekt dokumentu lub wprowadzający zmiany do przyjętego już dokumentu musi uzgodnić z właściwymi organami zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko.

Obowiązek uzgodnienia zakresu prognozy **NIE dotyczy** prognozy dla projektu **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**.

Organy właściwe do uzgadniania

Organem administracji publicznej właściwym do uzgadniania zakresu i szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko oraz opiniowania projektów dokumentów lub zmian do przyjętych już dokumentów, jest:

- 1) minister właściwy do spraw środowiska oraz Główny Inspektor Sanitarny - jeżeli postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przeprowadza centralny organ administracji publicznej,
- 2) wojewoda - jeżeli postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przeprowadza wojewódzki organ administracji publicznej.

Udział społeczeństwa

Istotnym elementem postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko programów i planów jest, zgodnie z art.22 ustawy, zastosowanie procedury udziału społeczeństwa. Ustawa nie stanowi wyraźnie, kiedy procedura ta ma być uruchomiona. Na gruncie przepisów rozdziału o udziale społeczeństwa sądzić by można, iż momentem tym jest wszczęcie postępowania w sprawie oceny, co następuje z chwilą zwrócenia się o ustalenie zakresu prognozy. Na tle art. 22 argumentować można, iż uruchomienie procedury udziału społeczeństwa następować powinno dopiero w momencie, gdy prognoza ta jest już wykonana.

Kluczowe elementy postępowania

- ustalenie, w porozumieniu z właściwymi organami, czy dany dokument określony w art. 19 ust 1 pkt 2 wymaga oceny czy nie
- ustalenie, w porozumieniu z właściwym organem, zakresu prognozy wykonanie prognozy
- poddanie projektu dokumentu, wraz z prognozą, procedurze udziału społeczeństwa oraz opinii właściwego organu,
- rozpatrzenie uwag, i wniosków społeczeństwa, ustaleń prognozy oraz opinii właściwego organu,
- przyjęcie dokumentu uwzględniającego ustalenia prognozy oraz rezultaty uwag, wniosków i opinii,
- podanie do publicznej wiadomości ostatecznego dokumentu

D. Postępowanie transgraniczne

Zasady ogólne

Regulacja prawna postępowania transgranicznego w obydwu ustawach obejmuje dwie sytuacje:

- realizacja przedsięwzięcia w Polsce może mieć oddziaływania transgraniczne
- realizacja przedsięwzięcia zagranicą może mieć oddziaływanie w Polsce

W przypadku oddziaływania przedsięwzięcia zagranicznego w Polsce procedura jest dość jednoznacznie określona. Organem odpowiedzialnym za przekazanie stanowiska strony polskiej jest Minister Środowiska, natomiast odpowiedni wojewoda odpowiedzialny jest za umożliwienie społeczeństwu wypowiedzenia się w tej sprawie (stosując odpowiednio przepisy o powiadamianiu) i przygotowanie projektu stanowiska polskiego.

W przypadku transgranicznego oddziaływania realizacji przedsięwzięcia w Polsce postępowanie transgraniczne obejmuje 3 rodzaje procedur decyzyjnych:

- dotyczących konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych wymagających OOS, dotyczących projektów polityk, strategii, planów lub programów w określonych ustawą gałęziach gospodarki (nie dotyczy planów przestrzennych i strategii rozwoju regionalnego),
- dotyczących wydawania pozwoleń zintegrowanych

Wprawdzie ustawa tego jednoznacznie nie stanowi, jednak przyjęć należy, iż postanowienia dotyczące postępowania transgranicznego realizowane będą na zasadzie wzajemności – tzn. wtedy gdy przewiduje tak odpowiednia umowa międzynarodowa. W chwili obecnej obowiązujące umowy (w tym zwłaszcza Konwencja z Espoo) obligują Polskę do realizacji tego postępowania jedynie w odniesieniu do konkretnych projektów inwestycyjnych (przedsięwzięć).

Sytuacja proceduralna jest tutaj bardzo skomplikowana biorąc pod uwagę przewidziany naszym prawem nieco odmienny tryb procedury dla różnego rodzaju przedsięwzięć. W praktyce przyjęć można, iż postępowanie transgraniczne stosowane będzie zazwyczaj w odniesieniu do przedsięwzięć zawsze wymagających raportu. Poniżej przedstawione są kluczowe elementy postępowania transgranicznego w dwóch przewidzianych przez prawo wariantach.

Kluczowe elementy postępowania transgranicznego w przypadku przedsięwzięć, dla których raport OOS zawsze jest wymagany

1. Sytuacja, gdy wnioskodawca występuje o ustalenie zakresu raportu

- 0.1. Wystąpienie o ustalenie zakresu raportu,
- 0.2. Wydanie postanowienia o przeprowadzeniu postępowania transgranicznego i ustalenie zakresu niezbędnej dokumentacji w języku państwa narażonego na oddziaływanie,
- 0.3. Poinformowanie ministra środowiska i przekazanie niezbędnej dokumentacji,
- 0.4. Powiadomienie przez ministra państwa narażonego na oddziaływanie i przekazanie niezbędnej dokumentacji zawierającej m.in. dane potrzebne do ustalenia zakresu raportu,
- 0.5. Odpowiedź wyrażająca chęć uczestniczenia w postępowaniu oraz ewentualne uwagi i wnioski co do zakresu raportu,
- 0.6. Uzgodnienie z tym państwem etapów postępowania,
- 0.7. Wszczęcie konsultacji transgranicznych (art. 42),
- 0.8. Ustalenie w postanowieniu zakresu raportu, uwzględniając uwagi i wnioski państwa narażonego oraz wyniki konsultacji (art.43 ust 1),

Postępowanie główne w sytuacji, gdy wnioskodawca występuje o ustalenie zakresu raportu

1. Złożenie przez wnioskodawcę wniosku, wraz z raportem,
2. Poddanie wniosku, wraz z raportem, procedurze udziału społeczeństwa oraz opinii organu uzgadniającego, przesłanie raportu do ministra w celu przekazania państwu narażonemu,
3. Rozpatrzenie uwag i wniosków społeczeństwa (w tym ewentualnie zgłoszonych przez społeczeństwo państwa narażonego) oraz uwag i wniosków państwa narażonego uczestniczącego w postępowaniu, oraz wyników konsultacji z tym państwem,
4. Uzgodnienie decyzji z organem uzgadniającym,
5. Zakończenie postępowania transgranicznego,
6. Podanie decyzji, wraz z uzasadnieniem, do publicznej wiadomości i przekazanie jej państwu uczestniczącemu w postępowaniu transgranicznym,

2. Sytuacja, gdy wnioskodawca nie występuje o ustalenie zakresu raportu

1. Złożenie przez wnioskodawcę wniosku, wraz z raportem,
2. Wydanie postanowienia o przeprowadzeniu postępowania transgranicznego i ustalenie zakresu niezbędnej dokumentacji w języku państwa narażonego na oddziaływanie,

3. Poinformowanie ministra środowiska i przekazanie niezbędnej dokumentacji (tzn. zarówno dokumentacji w języku państwa narażonego jak i całego raportu OOS po polsku),
4. Powiadomienie przez ministra państwa narażonego na oddziaływanie i przekazanie niezbędnej dokumentacji zawierającej m.in. dane potrzebne do ustalenia zakresu raportu,
5. Poddanie wniosku, wraz z raportem, procedurze udziału społeczeństwa oraz opinii organu uzgadniającego,
6. Odpowiedź państwa narażonego wyrażająca chęć uczestniczenia w postępowaniu oraz ewentualne uwagi i wnioski co do zakresu raportu,
7. Uzgodnienie z tym państwem etapów postępowania,
8. Powiadomienie wnioskodawcy o terminach postępowania i ewentualne wezwanie go do uzupełnienia raportu,
9. Przekazanie państwu narażonemu raportu OOS i wszczęcie konsultacji transgranicznych (art. 42),
10. Rozpatrzenie uwag i wniosków społeczeństwa (w tym ewentualnie zgłoszonych przez społeczeństwo państwa narażonego) oraz uwag i wniosków państwa narażonego uczestniczącego w postępowaniu, oraz wyników konsultacji z tym państwem,
11. Uzgodnienie decyzji z organem uzgadniającym,
12. Zakończenie postępowania transgranicznego,
13. Podanie decyzji, wraz z uzasadnieniem, do publicznej wiadomości i przekazanie jej państwu uczestniczącemu w postępowaniu transgranicznym.

Autorzy opracowania:

Dr Jerzy Jendrośka

dr nauk prawnych

Prezes Centrum Prawa Ekologicznego we Wrocławiu.

W latach 1978-98 pracownik naukowy Zespołu Prawa Ochrony Środowiska Instytutu Nauk Prawnych PAN. W latach 1995-98 współpracownik Uniwersytetu w Cambridge jako Senior GSFI Fellow w Wolfson College. W latach 1998-99 pracownik EKG ONZ w Genewie. Stały ekspert Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska. Ekspert Komisji EWG, Rady Europy oraz UNEP. Członek Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko przy Ministrze Środowiska. Społeczny doradca Ministra Środowiska ds. integracji europejskiej. Wiceprzewodniczący Biura Konwencji z Aarhus. Wiceprzewodniczący grupy roboczej negocjującej protokół o strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko w ramach Konwencji z Espoo. Autor i współautor ponad stu opracowań (monografie, artykuły, podręczniki) na temat prawa ochrony środowiska, praw człowieka, i prawa administracyjnego, w tym kilkudziesięciu prac opublikowanych zagranicą (m.in. w USA, Wielkiej Brytanii, Niemczech i Holandii).

Mec. Magdalena Bar

mgr prawa

Od 1999 r. pracownik Centrum Prawa Ekologicznego. Aplikantka II roku aplikacji radcowskiej.

W latach 1997 – 1999 współpracownik Biura Informacji i Porad o Prawie Ekologicznym przy Towarzystwie Naukowym Prawa Ochrony Środowiska.

Autorka licznych artykułów, opracowań i ekspertyz z zakresu prawa ochrony środowiska.

Materiały szkoleniowe przygotowane zostały w **Centrum Prawa Ekologicznego we Wrocławiu**, które jest niezależnym ośrodkiem badań i doradztwa specjalizującym się w prawie ochrony środowiska.

Podstawowe formy działalności Centrum to:

- ⇒ usługi konsultingowe i doradztwo,
- ⇒ sporządzanie projektów aktów prawnych,
- ⇒ sporządzanie ekspertyz,
- ⇒ działalność wydawnicza,
- ⇒ organizacja szkoleń i konferencji.

Centrum prowadzi bieżącą współpracę z szeregiem instytucji w kraju m.in. z:

Sejmem i Senatem RP,
Ministerstwem Środowiska,
władzami samorządowym różnego szczebla,

za granicą m.in. z:

Europejską Komisją Gospodarczą ONZ,
Programem Ochrony Środowiska ONZ (UNEP)
Komisją Europejską,

Działalność konsultingowa i doradcza:

Centrum oferuje pełną obsługę konsultingową w sprawach związanych z prawną ochroną środowiska podmiotom gospodarczym, organom administracji państwowej i samorządowej oraz innym instytucjom i osobom. Obejmuje to między innymi sporządzanie kompleksowych ekspertyz, zwłaszcza w kontekście obowiązków wynikających z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, a także doradztwo w zakresie projektów w ramach programów Phare, ISPA i innych.

Doradztwo w zakresie ekologicznych aspektów integracji europejskiej

Jednym z priorytetowych obszarów działania Centrum Prawa Ekologicznego jest integracja europejska, w tym zwłaszcza dostosowanie polskiego prawa ochrony środowiska do wymagań Unii Europejskiej. Od maja 1999 r. Centrum realizuje, w ramach finansowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Holandii programu MATRA, międzynarodowy projekt pt. „Przygotowanie społeczeństwa polskiego do członkostwa w Unii Europejskiej”. W 1999 roku Centrum Prawa Ekologicznego, wspólnie z Dolnośląską Fundacją Ekorozwoju, utworzyło Europejskie Centrum Proekologiczne, stanowiące ośrodek informacji o ekologicznych aspektach integracji europejskiej.

Centrum Prawa Ekologicznego

ul. Uniwersytecka 1

50-951 Wrocław

tel.: (0-71) 34 102 34

fax: (0-71) 34 101 97

e-mail: cpe@eko.wroc.pl

<http://cpe.eko.org.pl>

