

Uwagi do projektu nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw.

Dokument posługuje się następującymi skrótami:

- uooś - Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Z 2018 r. poz. 2081).
- KPA - Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168).
- Prawo budowlane - Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414)
- Dyrektywa EIA - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. L 26 z 28.1.2012).
- Dyrektywa SEA - Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.U. L 197 z 21.7.2001).
- Konwencja z Aarhus - Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. 2003 nr 78 poz. 706).
- GDOŚ - Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
- RDOŚ - Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska
- projekt - projekt nowelizacji ustawy o ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (numer z wykazu: UD490)

1 Wprowadzenie

W związku z publikacją projektu nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw w portalu Rządowego Centrum Legislacji, w niniejszym dokumencie przedstawia się uwagi Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi (dalej: Fundacja) do przedmiotowego projektu.

Już na wstępie należy podkreślić, iż zmiany zaproponowane w projekcie ustawy opracowano na podstawie uwag i trudności związanych z interpretacją zapisów prawnych zgłaszanych przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska oraz podmioty planujące realizację przedsięwzięcia (str. 1 uzasadnienia do projektu), przy jednoczesnym pominięciu problemów podnoszonych przez organizacje pozarządowe. W konsekwencji, niniejszy projekt wprowadza rozwiązania korzystne dla inwestorów kosztem ograniczenia praw pozostałych stron postępowania.

W ocenie Fundacji, taki kierunek zmian może doprowadzić do pogłębienia się niezgodności polskiego prawa z prawem unijnym. Fundacja pragnie przypomnieć o toczącym się przeciwko Polsce postępowaniu w sprawie domniemanego naruszenia przepisów Dyrektywy EIA w zakresie, w jakim dotyczą one dostępu do wymiaru sprawiedliwości (postępowanie nr 2016/2046). Dnia 7 marca 2019 r. Komisja Europejska wystosowała do polskiego rządu uzasadnioną opinię. Jeżeli rząd polski nie podejmie działań w ciągu dwóch miesięcy od dnia przedłożenia tej opinii, sprawa może zostać skierowana do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Ponadto, przedmiotowa nowelizacja proponuje przepisy, które mogą naruszać postanowienia Konwencji z Aarhus. Celem Konwencji z Aarhus jest m.in. zapewnienie społecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz uczestnictwa w podejmowaniu decyzji oraz przygotowywaniu planów i programów w sprawach dotyczących środowiska. Zawężenie zakresu projektów wymagających przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w art. 46 ust. 1 pkt 1 uoos, czy też ograniczenie stron postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w art. 74 ust. 3a pkt 1 uoos są niezgodne odpowiednio z art. 7 i 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus i art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus. Przedmiotowa nowelizacja wykracza poza przyznaną Państwom-Stronom Konwencji swobodę w określaniu kryteriów legitymacji procesowej, gdyż nie przyznaje ona zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi co do zasady pozytywnie ocenia i uznaje za celowe zmiany w części dotyczącej transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko.

2 Uwagi do zmian dotyczących postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

1. Punkt 10

Wprowadzenie w ustawie zmiany proponowanej w punkcie 10 projektu spowodowałoby brak obowiązku wydania postanowienia w wypadku, gdy organ nie stwierdzi potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko.

W uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy uznano, że wydawanie tego postanowienia nie jest konieczne, z uwagi na fakt, że nie przysługuje na nie zażalenie. Jednocześnie wymagania co do zawartości uzasadnienia tego postanowienia oraz uzasadnienia decyzji środowiskowej są analogiczne (odpowiednio art. 65 ust. 3 i art. 85 ust. 2 pkt 2 uoos), w związku z czym nie ma potrzeby dublowania czynności urzędowych i treści rozstrzygnięć.

Projektodawca założył, że wydanie postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie, ma sens jedynie z uwagi na treść uzasadnienia. Należy uznać to założenie za błędne. Co do zasady, takie postanowienie - w myśl art. 124 § 2 KPA, wykładanego *a contrario* - nie wymaga uzasadnienia¹. Choć postępowanie o wydanie postanowienia stwierdzającego obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest częścią postępowania głównego kończącego się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jednakże jest też odrębnym postępowaniem, które nie może zostać pozostawione bez rozstrzygnięcia. Co więcej, nie można nazwać dublowaniem sytuacji, w której postanowienie, o którym mowa w art. 63 ust. 2 uoos oraz decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydają inne organy, co często ma miejsce w tym postępowaniu.

Postanowienia, o których mowa w art. 63 ust. 1 i 2 uoos (stwierdzające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko lub stwierdzające jego brak) mają także kluczowe znaczenie dla kontroli społecznej działań organów administracji publicznej w sprawach dotyczących środowiska oraz dla skutecznego wdrażania zasady przezorności. W judykaturze wskazuje się na istnienie domniemania, że do chwili stwierdzenia, że dane przedsięwzięcie, potencjalnie znacznie oddziałujące na środowisko, znacząco na to środowisko nie oddziałuje, jest przedsięwzięciem znacznie oddziałującym na środowisko, w związku z czym zachodzi konieczność zapewnienia w nim udziału społeczeństwa². Wyrazem tego stanowiska jest obowiązek zamieszczenia tych postanowień w publicznym wykazie na mocy art. 21 ust. 1 pkt 8 uoos. Zamieszczenie informacji o postanowieniu wskazanym w art. 63 ust. 1 uoos umożliwia społeczeństwu aktywniejsze włączenie się w dalsze postępowanie, natomiast opublikowanie informacji o postanowieniu wydanym na mocy art. 63 ust. 2 uoos oznacza konieczność wyłączenia możliwości udziału społeczeństwa w kolejnych etapach postępowania. Rozwiązanie to, które obecnie obowiązuje, jest zgodne z art. 4 ust. 4 dyrektywy EIA oraz art. 6 Konwencji z Aarhus.

W związku z powyższym, zmiany proponowane w punkcie 10 projektu należy uznać za niezasadne.

2. Punkt 11b

Zmianę proponowaną w punkcie 11b projektu należy uznać za pozytywną, jako że skutkowałaby ona usunięciem luki prawnej. Jednakże odesłanie do art. 63 ust. 1 może spowodować nieczytelność regulacji. Analogiczny do zmienianego przepisu art. 64 ust. 1c zd. 2 stanowi, że „postanowienie to można zaskarżyć w zażaleniu, o którym mowa w art. 65 ust. 2”. Następujące po sobie przepisy odsyłają więc do innych części ustawy, pomimo że odnoszą się do tego samego zażalenia. Sprzeciwia się to zasadzie jasności w formułowaniu odesłań wewnętrznych.

W celu zapewnienia spójności i przejrzystości tekstu wskazane byłoby ujednolicenie przepisów odsyłających w art. 64 ust. 1b i 1c.

¹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 października 2016 r., sygn. II SA/Go 275/16.

² Wyrok NSA z dnia 13 marca 2014 r., sygn. II OSK 2489/12.

3. Punkt 15d

Punkt 15d projektu zmienia między innymi art. 74 ust. 3a pkt 1 uoos. Zmiana jest uzasadniana potrzebą zmniejszenia kosztów ponoszonych przez inwestora. Jednocześnie proponowana zmiana poważnie ogranicza dostęp do wymiaru. Co więcej, proponuje się wprowadzenie niejasnego kryterium 100 m odległości od granic terenu realizacji inwestycji. Wybór tego konkretnego dystansu nie został w jakikolwiek sposób wyjaśniony w uzasadnieniu do projektu.

Proponowana nowelizacja budzi zastrzeżenia: (i) zarówno co do zgodności tego przepisu z art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus, jak i (ii) relacji z innymi przepisami prawa, tj. art. 28 Prawa budowlanego oraz art. 28 KPA. W sprawach dotyczących pozwolenia na budowę zastosowanie ma co do zasady art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, który uzależnia uznanie danego podmiotu jako strony postępowania od tego, czy nieruchomość tego podmiotu znajduje się w obszarze oddziaływania inwestycji. Obszar oddziaływania inwestycji rozumiany jest jako teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy, tego terenu. W odniesieniu do postępowania wymagającego udziału społeczeństwa, przepis art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego jest wyłączony, a zastosowanie znajduje art. 28 KPA, zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Z przepisów tych wynika, że w przypadku postępowania wymagającego udziału społeczeństwa, zakres podmiotowy w postępowaniu budowlanym ulega rozszerzeniu, co związane jest również z tym, że krąg podmiotowy w postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji środowiskowej, oraz w postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji budowlanej, winien być tożsamy - tak też WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 6 grudnia 2016 r. (II SA/Gd 175/16).

W ocenie Fundacji, proponowana nowelizacja, wprowadzając arbitralną i aprioryczną granicę dla ustalenia kręgu stron, zaburzy relację pomiędzy wskazanymi wyżej przepisami, i tym samym doprowadzi do niezgodnego z prawem ograniczenia uprawnień podmiotów, których interesu prawnego dotyka dana inwestycja. Inny bowiem będzie zakres stron w postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji (art. 74 uoos), a inny w postępowaniu budowlanym (art. 28 KPA). Na uwadze należy mieć w szczególności to, że na podstawie art. 28 KPA stroną jest ten, którego interesu prawnego dotyczy dana inwestycja, przy czym nie jest to równoznaczne z tym, że inwestycja narusza interes prawny tej osoby (tj., w tym przypadku, że wpływa w sposób niezgodny z normami na sytuację prawną podmiotu). Osobą, która może być stroną w rozumieniu art. 28 KPA, a nią nie będzie w myśl nowelizacji, będzie osoba, która znajdować się będzie w odległości ponad 100 metrów od inwestycji, i na którą inwestycja będzie oddziaływać nawet w sposób oczywisty, choć wedle inwestora albo organu administracji zgodny z normami. W myśl nowelizacji taka osoba nie będzie mogła uczestniczyć w postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji środowiskowej, a tym samym wykazać, przykładowo, że pomiary inwestora lub organu są błędne. Natomiast będzie ona mogła być uczestnikiem postępowania budowlanego prowadzonego na podstawie art. 28 KPA. Jest to rozwiązanie całkowicie nieprawidłowe, które prowadzić będzie do oczywistego ograniczenia uprawnień osób bezpośrednio zainteresowanych

daną inwestycją, w tym jej wpływem na środowisko. Spowoduje to naruszenie art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus.

Należy wskazać, iż art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus wymaga jako minimum przyznania legitymacji osobom i organizacjom pozarządowym spełniającym następujące kryteria: (i) muszą być one członkami „zainteresowanej społeczności”, która jest zdefiniowana jako „część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska; dla potrzeb niniejszej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie”, ponadto muszą (ii) „mieć wystarczający interes” lub „ich prawa muszą być naruszone”. Jeżeli chodzi o kwestię, czy dana osoba może zostać uznana za „zainteresowaną społeczność”, Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus stwierdził, że „fakt czy obywatele mają interes w podejmowanej decyzji zależy od tego czy ich mienie i inne prawa pokrewne (prawa rzeczowe), prawa socjalne lub inne prawa lub interesy związane ze środowiskiem mogą zostać naruszone przez proponowaną działalność” (ACCC/C/2010/50, (Republika Czeska), par. 66). Tym samym, na przykład lokatorzy, których prawa społeczne i środowiskowe są zagrożone przez określoną działalność, powinni być uznani za mieszczących się w tej definicji pomimo, że nie narusza to ich praw własności.

Fundacja ClientEarth jest świadoma, iż nawet jeżeli wykaże się status zainteresowanej społeczności, to na mocy prawa krajowego może nadal istnieć wymóg, aby strona, która chce zakwestionować decyzję, działanie lub zaniechanie dotyczące określonej działalności, wykazała wystarczający interes lub naruszenie prawa. Jednakże, zgodnie z art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus „określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie praw następuje zgodnie z wymogami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą Konwencją”. W związku z tym, swoboda Państw-Stron Konwencji w określaniu kryteriów legitymacji procesowej jest ograniczona wymogiem udzielenia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie stosowania Konwencji z Aarhus. Według Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus oznacza to, że „strony w wykonywaniu swojej decyzji nie mogą interpretować tych kryteriów w sposób, który znacznie zawęży legitymację procesową i jest sprzeczny z ogólnymi zobowiązaniami wynikającymi z artykułu 1, 3 i 9 Konwencji” (ACCC/C/2005/11 (Belgia), par. 33).

W związku z powyższym, art. 74 ust. 3a pkt 1 uoos w brzmieniu po nowelizacji będzie stanowił naruszenie Konwencji z Aarhus.

4. Punkt 17a w zw. z pkt 11c

Projekt zakłada uchylene art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. L uoos, ustanawiającego kompetencje RDOŚ do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w przypadku przedsięwzięć, o których mowa w art. 75 ust. 1 pkt 4 uoos, dla których wnioskodawcą jest jednostka samorządu terytorialnego, dla której organem wykonawczym jest organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lub podmiot od niej zależny w rozumieniu art. 24m ust. 2

ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432). Kompetencje RDOŚ zostaną ograniczone i przeniesione do nowego art. 64 ust. 1d (pkt 11 projektu zmiany ustawy). W konsekwencji RDOŚ zamiast decyzji środowiskowej będzie wydawał postanowienie uzgodnieniowe stwierdzające konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Projektodawca wskazuje, że uchylenie art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. I uoos jest powodowane zbyt dużym obciążeniem regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, które to może stanowić zagrożenie wydłużenia toczących się postępowań administracyjnych z punktu widzenia podstawowych interesów Państwa. W uzasadnieniu podkreśla się, że taka zmiana nie będzie naruszeniem art. 9a dyrektywy EIA, który to wymaga, by państwa członkowskie zapewniły, by właściwy organ lub organy wykonywały obowiązki wynikające z dyrektywy w sposób obiektywny i nie znajdowały się w sytuacji, której konsekwencją może być konflikt interesów. Zdaniem projektodawcy, dodanie art. 64 ust. 1d uoos zagwarantuje właściwy rozdział funkcji pozostających w konflikcie przy wykonywaniu obowiązków.

W opinii Fundacji, niewystarczająca jest zarówno gwarancja w postaci nowego przepisu 64 ust. 1d uoos, jak i uzasadnienie dla odebrania RDOŚ istotnej kompetencji.

Co prawda RDOŚ został uprawniony do wydania postanowienia o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ale jest to jedynie rozstrzygnięcie w jednym z postępowań akcesoryjnych prowadzących do wydania decyzji. W konsekwencji, wnioskodawca i organ wydający decyzję środowiskową może być tym samym podmiotem, co jest absolutnie niedopuszczalne. Co więcej, chociaż wydanie decyzji środowiskowej to najważniejsza kompetencja organu w tym postępowaniu, nie jest to kompetencja wyłączna. Zmiana w przepisach doprowadzi do sytuacji, w której, przykładowo, wydanie postanowienia o zakresie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, czy też zawieszenie postępowania z urzędu będzie należało do funkcji organu, który jest jednocześnie wnioskodawcą (art. 69 uoos). W związku z powyższym, należy uznać, że zmiany proponowane w pkt 17a w zw. z pkt 11c projektu zmiany ustawy są niezgodne z art. 9a dyrektywy EIA, ponieważ prowadzą do sytuacji, w której stroną i organem decydującym jest *de facto* jeden podmiot.

5. Punkt 18

Projektowana zmiana art. 76 ma na celu odciążenie GDOŚ w sprawach dotyczących stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez organy. Przeniesienie kompetencji na RDOŚ ma, zdaniem projektodawcy, pozwolić na szybsze i efektywniejsze korzystanie z kompetencji kierowania wystąpień przez organy lepiej rozeznane w lokalnych uwarunkowaniach. Jednakże, zmiana art. 76 ust. 1 uoos nie ogranicza się jedynie do przeniesienia uprawnień na organ niższego stopnia; przewiduje także przekształcenie obowiązku wystąpienia organu na działanie fakultatywne. Zdaniem Fundacji, ustawa nie powinna umożliwiać organowi ignorowania dostrzeżonych nieprawidłowości. W prawie ochrony środowiska już potencjalne zagrożenie obliguje organ do

podjęcia działań zgodnie z zasadą przezorności; działanie w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości tym bardziej nie powinno zostać pozostawione dyskrejonalnej decyzji organu.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu, zmiana terminu „wydawania” na „wydania” w art. 76 ust. 1 uoos oznacza, że organ będzie mógł kierować wystąpienie dopiero po wydaniu decyzji. Doprowadzi to do sytuacji, w której RDOŚ będzie musiał czekać na rozstrzygnięcie w danej sprawie, nawet jeśli zauważy nieprawidłowości już w toku postępowania. Co więcej, w orzecznictwie wskazuje się, że organ uprawniony do skierowania wystąpienia, o którym mowa w art. 76 ust. 1 uoos, musi je skierować już w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego, aby móc uzyskać uprawnienia analogiczne z uprawnieniami strony. W postanowieniu z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. II OSK 2613/11, NSA uznał, że „Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie może wnieść skargi z pominięciem etapu postępowania administracyjnego, tj. jeżeli wcześniej nie skierował wystąpienia i nie «nabył» statusu analogicznego ze statusem strony postępowania. Za wystąpienie, o którym mowa w art. 76 ust. 1 uoos nie może być uznana skarga. Jej adresatem jest bowiem sąd administracyjny, natomiast adresatem wystąpienia jest właściwy organ wydający decyzję środowiskową”. Wobec tego, należy zastanowić się, czy kompetencje przyznane RDOŚ w projektowanym art. 76 ust. 1 uoos będą wystarczające do skutecznego nadzoru postępowań w sprawach o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Kwestia ta ma także związek ze zmianami zaproponowanymi w punkcie 17a w zw. z pkt 11c projektu (omówione powyżej). Zmiany te zakładają ograniczenie uprawnień RDOŚ w odniesieniu do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdy wnioskodawcą jest organ samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu podkreśla się, że rozszerzenie kompetencji nadzorczych RDOŚ w zmienionym art. 76 uoos będzie częściowo rekompensowało utratę władzy decyzyjnej. Mając na uwadze powyższe rozważania, nie można uznać nowych uprawnień RDOŚ za rzeczywistą rekompensatę.

Art. 76 ust. 5 uoos zgodnie z projektem zmiany ustawy zakłada możliwość skierowania przez RDOŚ wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji w przypadku, gdy decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 uoos zostały wydane bez uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli decyzja była wymagana. Zdaniem Fundacji, wzmocnienie uprawnień kontrolnych RDOŚ to dobry kierunek zmian, jednakże projektodawca podszedł do tego pomysłu ze zbyt dużą dozą ostrożności.

Możliwość skierowania wystąpienia przez RDOŚ w przypadku oczywistego naruszenia prawa wydaje się zbyt łagodnym środkiem. Co więcej, w praktyce zdarzają się przypadki, kiedy to decyzja środowiskowa jest jedyną decyzją wymaganą dla rozpoczęcia procesu inwestycyjnego (np. rozszerzenie działalności zakładu przemysłowego, gdy rozszerzenie to nie wymaga prac budowlanych). W takiej sytuacji uprawnienia przyznane RDOŚ w art. 76 ust. 5 uoos nie mogą być realizowane. W opinii Fundacji bardziej efektywnym rozwiązaniem byłoby uprawnienie RDOŚ do nakładania sankcji na inwestorów prowadzących działalność bez wymaganej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ponadto, w zakresie, w jakim projekt nie zakłada obowiązku, ale uprawnienie RDOŚ do kierowania wniosków, ważne są uwagi dotyczące projektowanego art. 76 ust. 1 uoos.

6. Punkt 19 c i 19d

Projektowana zmiana wyłącza możliwość składania zażaleń na postanowienia wydawane na mocy art. 77 ust. 1 pkt 1a i 1b uooś. Przepisy te dotyczą postanowień uzgodnieniowych wydawanych w zakresie istnienia rozwiązań alternatywnych realizacji przedsięwzięcia oraz przewidywanych działań mających na celu kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko przyrodnicze parku narodowego (pkt 1a) lub rezerwatu przyrody (pkt 1b), w przypadku inwestycji liniowych celu publicznego w ich części przebiegającej przez obszar parku lub rezerwatu. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu, zmiana ta ma na celu ujednoczenie art. 77 ust. 7 uooś, wyliczającym postanowienia, do których nie stosuje się art. 106 § 3, 5, 6 KPA, poprzez uwzględnienie wszystkich rozstrzygnięć wymienionych w art. 77 ust. 1 uooś.

Zdaniem Fundacji, należałoby zastanowić się nad przeciwnym kierunkiem zmiany, tj. umożliwieniem zaskarżalności pozostałych postanowień z art. 77 ust. 1 uooś.

Co prawda, zgodnie z orzecznictwem³, postanowienie uzgodnieniowe, na które nie przysługuje zażalenie, można wciąż zaskarżyć na mocy art. 142 KPA; w tym przypadku będzie to możliwość odwołania się od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jednakże, jak wskazuje doktryna, judykatura wypracowała takie stanowisko na tle analogicznej regulacji art. 92 uooś niejako z konieczności, nie dostrzegając jednak niekonstytucyjności rozwiązania wskazanego w art. 77 ust. 7 uooś⁴.

Wskazuje na to materialnoprawny charakter postanowienia uzgodnieniowego. Co do zasady ustawodawca zapewnia możliwość zaskarżenia tego rodzaju postanowień, jednakże wyłączenie stosowania art. 106 § 5 KPA w stosunku do postanowień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 4, skutkuje tym, że za błędy popełnione w tym zakresie, odpowiedzialność merytoryczną ponosi organ wydający decyzję kończącą postępowanie⁵.

Przykładowo, postanowienie uzgodnieniowe wydane na bazie błędnego raportu, będzie wiążące dla organu wydającego decyzję, nawet jeśli ten dostrzeże wadliwość postanowienia. Będzie on zmuszony do wydania decyzji, która najprawdopodobniej zostanie zaskarżona w związku z treścią postanowienia uzgodnieniowego. Jednakże, w doktrynie wskazuje się, że organ odwoławczy nie jest uprawniony do wydania nowego postanowienia uzgodnieniowego, ponieważ brak ku temu podstawy prawnej. Jednocześnie nie może on zignorować wadliwości omawianego rozstrzygnięcia. Niemożliwe jest także uchylene decyzji i przekazanie jej organowi I instancji do ponownego rozpoznania na podstawie art. 138 KPA, ponieważ nie jest spełniona przesłanka wydania przedmiotowej decyzji pierwszoinstancyjnej z naruszeniem przepisów postępowania⁶. Tym samym możliwość zaskarżania postanowień uzgodnieniowych w odwołaniu od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest tylko pozorna i w konsekwencji z tym niezgodna z art. 78 zd. 1 Konstytucji.

³ wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2014 r., sygn. VIII SA/Wa 549/14.

⁴ Kociubiński P., Glosa do wyroku WSA z dnia 20 października 2011 r., II SA/Łd 810/11, LEX/el. 2014.

⁵ Gruszecki K., Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2013.

⁶ Kociubiński P., Glosa do wyroku WSA z dnia 20 października 2011 r., II SA/Łd 810/11, LEX/el. 2014.

W związku z powyższym, zmiany proponowane w punkcie 19c i 19d projektu należy uznać za niesłuszne. Jednocześnie Fundacja przychyliła się do pomysłu ujednoczenia regulacji postanowień uzgodnieniowych, o których mowa w art. 77 ust. 1 uoos, jakkolwiek powinno się tego dokonać poprzez umożliwienie zaskarżalności wszystkich postanowień z tego artykułu.

7. Punkt 22

Projekt wprowadza przepis szczególny do art. 98 KPA, stanowiący o zawieszeniu postępowania na zgodny wniosek stron. Projektowany przepis pomija przesłankę, zgodnie z którą postępowanie może zostać zawieszona, tylko jeżeli nie sprzeciwi się temu żadna ze stron. W ocenie skutków regulacji projektu wskazuje się, że art. 98 KPA nie uwzględnia specyfiki postępowania o wydanie decyzji środowiskowej, które to wiąże się z obowiązkiem ponoszenia kosztów przez inwestora-wnioskodawcy, a także z jego planami finansowymi i inwestycyjnymi.

Zdaniem Fundacji, ułatwienie postępowania inwestorowi nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla ograniczenia stron postępowania, co skutkowałoby wprowadzenie takiej regulacji. Warto zauważyć, że inne postępowania administracyjne wiążące się z planami inwestycyjnymi i finansowymi, np. o ustalenie warunków zabudowy⁷, o pozwolenie na budowę lub o wydanie pozwolenia zintegrowanego nie przewidują podobnych utrudnień dla stron. Co więcej, ryzyko ekonomiczne jest nieodłącznie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej i przeprowadzaniem nowych inwestycji. Ograniczenie tego ryzyka nie powinno odbywać się kosztem ograniczenia praw stron.

Art. 98 KPA nie wymaga wyraźnej zgody, ale braku sprzeciwu stron. W przypadku, gdy organ administracji zwrócił się do pozostałych stron o zajęcie stanowiska w przedmiocie wniosku o zawieszenie postępowania i nie otrzymał odpowiedzi w wyznaczonym przez siebie terminie, uznaje się to za brak sprzeciwu stron. Jednocześnie art. 98 KPA nie zalicza do pozostałych stron podmiotów na prawach strony, jako że byłoby to sprzeczne z zasadą dyspozycyjności. Ponadto, wniosek o zawieszenie można składać więcej niż jeden raz.

W ocenie skutków regulacji wskazuje się, że konieczność zawieszenia postępowania przez inwestora może być spowodowana potrzebą uzyskania różnych zgód i pozwoleń. Zakładając, że od tych zgód lub pozwoleń zależy rozstrzygnięcie postępowania administracyjnego, a także mają one charakter prawny, organ administracji będzie zobowiązany zawiesić postępowanie z urzędu, zgodnie z art. 97 KPA. Stanowisko pozostałych stron nie będzie rozważane.

W związku z powyższym wydaje się, że art. 97 oraz art. 98 KPA zapewniają inwestorowi środki prawne wystarczające do zawieszenia postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jednocześnie zapewniając stronom postępowania należne im prawa. Z tej przyczyny należy uznać projektowaną zmianę za niezasadną.

⁷ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 września 2016 r., sygn. II SAB/Bd 96/15.

8. Punkt 24

Projekt zakłada, że stronami postępowania dotyczącego wydania postanowienia przez RDOŚ o obowiązku (lub jego braku) przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 mogą być jedynie wnioskodawca i organizacje ekologiczne.

W uzasadnieniu powołano się na art. 98 ust. 7a uooś, który stanowi, że stroną postępowania o wydanie postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000 jest wyłącznie wnioskodawca, z zastrzeżeniem art. 44 uooś. Projektodawca uznał, że strony w postępowaniu, o którym mowa w art. 97 powinny zostać uregulowane w sposób analogiczny. Dla potwierdzenia tej tezy powołał się na postanowienie WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2018 r. (sygn. IV SA/Wa 50/18).

Po pierwsze, należy wskazać, że teza przytoczonego postanowienia WSA nie jest aktualna; 4 grudnia 2018 r. NSA wydał postanowienie o sygnaturze II OSK 3161/18, które uchylało ww rozstrzygnięcie WSA, powołane jako podstawa zmiany ustawy. NSA podkreślił, że „sąd I instancji błędnie przyjął, że brak legitymacji skargowej skarżącego był oczywisty w oparciu o art. 98 ust. 7a ustawy środowiskowej. Oznacza to, że na uwzględnienie zasługiwały zarzuty naruszenia art. 98 ust. 7a w związku z art. 98 ust. 1 ustawy środowiskowej, które to przepisy nie miały zastosowania w tej sprawie”. Dodał też, że „art. 98 ust. 7a stanowi wyjątek od ogólnej zasady ustalania kręgu stron postępowania na podstawie art. 28 KPA i jako wyjątek nie może być wykładany rozszerzająco.”

Także doktryna stoi na stanowisku odmiennym od projektodawcy. Podkreśla się, że chociaż przepisy ustawy nie zawierają rozwiązań w zakresie ustalenia kręgu podmiotów uczestniczących w postępowaniu w sprawie stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, nie oznacza to, iż zostanie on ograniczony jedynie do wnioskodawcy; stosuje się w tym wypadku art. 28 KPA, zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie. Postępowanie, o którym mowa w art. 97 uooś, jest częścią postępowania głównego, kończącego się wydaniem decyzji będącej podstawą realizacji przedsięwzięcia, w związku z tym strony powinny być analogiczne do tych w postępowaniu głównym⁸.

W związku z powyższym, można zauważyć, że zarówno doktryna, jak i orzecznictwo wyraźnie rozgraniczają postępowanie administracyjne z art. 97 oraz art. 98 uooś w zakresie udziału stron. Postanowienie wydane na mocy art. 97 uooś stwierdza obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000; na tym etapie wystarczające jest ustalenie stanu potencjalnego, to znaczy, że przedsięwzięcie może wpływać na taki obszar⁹.

Natomiast postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000, wydane jako zwieńczenie postępowania przewidzianego w art. 98 uooś wydaje się już po przeprowadzeniu oceny oddziaływania.

⁸ Gruszecki K., Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2013.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 września 2010 r., sygn. IV SA/Wa 1402/10.

Uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia następuje jedynie w wypadku, gdy ustalono, że nie będzie ono negatywnie oddziaływać na obszar lub gdy zachodzi przypadek odstępstwa od zakazów obowiązujących na obszarach Natura 2000, przewidzianych w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 Nr 92 poz. 880). Zakres tego postanowienia w bardziej bezpośredni sposób odnosi się do realizacji przedsięwzięcia i ma większe przełożenie na rzeczywiste działania inwestora.

Mając na uwadze powyższe, należy jeszcze raz podkreślić odrębność postępowań, o których mowa w art. 97 i art. 98 uoos, a w konsekwencji propozycję wprowadzającą art. 97 ust. 9a o treści analogicznej do art. 98 ust. 7a należy uznać za niesłuszną.

3 Uwagi do zmian dotyczących strategicznych ocen oddziaływania na środowisko

1. Punkt 2 i 3

Proponowana zmiana art. 46 ust. 1 pkt 1 uoos, poprzez zawężenie zakresu projektów wymagających przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do „wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”, pociąga za sobą niezgodność polskiego prawa z art. 7 Konwencji z Aarhus.

Zgodnie z Aarhus Convention Implementation Guide (Wytyczne na temat stosowania Konwencji z Aarhus)¹⁰ art. 7 Konwencji z Aarhus, w przeciwieństwie do dyrektywy SEA, dotyczy wszystkich planów i programów, które dotyczą środowiska. Tym samym proponowana zmiana znacząco ogranicza dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych poprzez brak przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko tych planów i programów i przez to uniemożliwia udział społeczeństwa w ich przyjmowaniu.

Analogicznie, niezgodny z Konwencją z Aarhus jest proponowany art. 46a uoos, który wskazuje, iż przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko nie wymagają projekty planów i programów przygotowywane wyłącznie dla celów obrony narodowej lub obrony cywilnej oraz finansowych lub budżetowych.

¹⁰http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf, str. 175

ClientEarth jest nienastawioną na zys organizacją pozarządową skupiającą prawników zajmujących się ochroną środowiska. Ma biura w Londynie, Brukseli i Warszawie. Łącząc prawo, naukę i politykę publiczną, tworzy strategie i narzędzia, które pomagają mierzyć się z największymi problemami środowiska naturalnego.

Działalność ClientEarth nie byłaby możliwa bez hojnego wsparcia innych fundacji, instytucji publicznych oraz osób prywatnych.

Brussels
Rue du Trône 60
5ème étage
1050 Bruxelles
Belgique

London
274 Richmond Road
London
E8 3QW
UK

Warsaw
ul. Żurawia 45
00-680 Warszawa
Polska

ClientEarth is a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 HB, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836.