

POSTĘPOWANIE W SPRAWIE OCENY ODDZIAŁYWANIA PRZEDSIĘWZIĘĆ NA ŚRODOWISKO



W czerwcu br. Ministerstwo Środowiska opublikowało na swoich stronach internetowych projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy 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 oraz niektórych innych ustaw (ustawa w dalszej części zwana jest także „ustawą OOS”).

Przyczyną przygotowania projektu założeń były, zgodnie z uzasadnieniem opublikowanego dokumentu, m.in. niska jakość dokumentacji środowiskowej przedstawianej przez inwestorów w toku postępowań oraz zbyt szerokie uprawnienia organizacji ekologicznych. W niniejszym artykule postaramy się przedstawić pokrótce planowane zmiany w tym zakresie.

Jakość dokumentacji środowiskowej

W zakresie poprawy jakości dokumentacji środowiskowej szczególną uwagę zwraca propozycja wprowadzenia możliwości uzyskania nowego tytułu zawodowego przez osoby trudniące się przygotowaniem takiej dokumentacji. Obecnie obowiązujące regulacje nie przewidują ani obowiązku,

ani możliwości uzyskania tytułu zawodowego potwierdzającego kwalifikacje wykonawców dokumentacji środowiskowej. Efektów nie trudno się domyślić. Niejednokrotnie zdarza się, iż opracowanie dokumentacji powierza się osobom bez wystarczających kwalifikacji. W konsekwencji dokumentacja zawiera nierzetelne dane, co przekłada się bezpośrednio na możliwość prawidłowego określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia.

Warte odnotowania jest to, iż posiadanie nowego tytułu zawodowego nie będzie obowiązkowe. Osoby przygotowujące dokumentację środowiskową byłyby obowiązane wykonywać swoje zadania z należytą starannością, zgodnie z zasadami współczesnej wiedzy technicznej oraz obowiązującymi przepisami prawa. Osoby ubiegające się o uzyskanie nowego tytułu zawodowego będą musiały

legitymować się wyższym wykształceniem, pełną zdolnością do czynności prawnych, co najmniej 3-letnią praktyką zawodową i sporządzeniem 5 dokumentów w całości lub w części oraz znajomością zagadnień związanych z przygotowaniem dokumentów. Tytuł zawodowy byłby nadawany przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska na okres 5 lat.

Na obecnym etapie przygotowania nowelizacji nie pojawiła się propozycja nazwy dla nowego zawodu. W treści projektu założeń wskazana jest jedynie nazwa „osoby-koordynatora”. W uzasadnieniu założeń wskazuje się, iż do kompetencji przedstawicieli nowego zawodu należałoby „nie tylko opracowywanie dokumentacji zgodnie z przepisami, ale także podniesienie jakości raportu poprzez zadbanie o jego wewnętrzną spójność. Nie wyklucza to sytuacji, w której nad dokumentem pracuje zespół

specjalistów, jednak przygotowywanie go pod okiem koordynatora doprowadzi do opracowania spójnego dokumentu". Na podstawie powyższego opisu nie sposób jest jednoznacznie wskazać, jakie zadania mieliby spełniać nowi specjaliści. Jednakże z całą pewnością można stwierdzić, że do podstawowych ich obowiązków należałyby koordynacja i scalanie dokumentacji środowiskowej.

Propozycję zmian ocenić należy pozytywnie. Praktyka sporządzania dokumentacji środowiskowej w niektórych przypadkach w rażąco sposób odbiegała od poziomu, który winien stanowić standard. Proponowane zmiany zakładają w pierwszej kolejności większą odpowiedzialność osób sporządzających dokumentację środowiskową; z tym, że nie jest to odpowiedzialność prawna, lecz raczej utrata reputacji. Ze względu na specyficzny charakter usług doradczych, jakimi są usługi polegające na sporządzaniu dokumentacji w ramach postępowań ocenowych, utrata reputacji przekładająca się na utratę kolejnych zleceń może, z punktu widzenia doradcy, stanowić bardziej dolegliwy środek niż jakiegokolwiek instrumenty odpowiedzialności prawnej *sensu stricto*. Wprowadzenie dobrowolnej, co należy mocno podkreślić, certyfikacji usług stanowić ma potwierdzenie posiadania przez konkretnego doradcę określonej reputacji. Niezależnie od powyższego warunkiem znaczącej poprawy jakości postępowań środowiskowych jest szkolenie osób bezpośrednio odpowiedzialnych w ramach poszczególnych urzędów za kwestie postępowań środowiskowych, dotyczy to w szczególności urzędów niewielkich gmin. Osoby takie muszą stać się partnerem do dyskusji merytorycznej co do treści przedkładanej dokumentacji środowiskowej, gdyż tylko w ten sposób wymusza jej odpowiednią jakość.

Ograniczenie uprawnień organizacji ekologicznych

Zgodnie z projektem założeń proponuje się zmianę dotychczasowego art. 44 ustawy OOS. W pkt II.1.17 projektu założeń „przewiduje się dostęp do postępowania administracyjnego organizacji ekologicznych prowadzących działalność mającą na celu realizację statutowego celu, jakim jest ochrona środowiska przez co najmniej jeden rok. Ponadto, w danym postępowaniu administracyjnym będą mogły brać udział organizacje ekologiczne zarejestrowane przed dniem wszczęcia postępowania wymagającego udziału społeczeństwa. Oba warunki powinny zostać spełnione łącznie”. Zgodnie z uzasadnieniem zawartym w projekcie założeń „[w]prowadzenie jako jedynego warunku powołania się na cele statutowe i zgodności tych celów z przedmiotem postępowania lub decyzji rodzi zagrożenie nieuprawnionego wykorzystywania prawa. Wystarczy bowiem, że określona grupa osób założy stowarzyszenie ad hoc, dla celów udziału w konkretnym postępowaniu administracyjnym wymagającym udziału społeczeństwa, i w statucie jako jeden z celów wskaże ochronę środowiska. Taki stan jest możliwy ze względu na brak konieczności wykazywania rzeczywistego działania

w zakresie ochrony środowiska” (strona 18 i 19 projektu założeń). Uzasadniając dopuszczalność wprowadzenia proponowanych ograniczeń w świetle dyrektywy 85/337/EWG wskazuje się na wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dn. 15 października 2009 r. w sprawie Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening przeciwko Stockholms kommun genom dess marknämnd (sprawa C-263/08), istnienie w niektórych państwach członkowskich ograniczeń w udziale organizacji ekologicznych w postępowaniach ocenowych niekwestionowanych dotychczas przez Komisję Europejską (chodzi m.in. o Francję, Luksemburg i Hiszpanię) oraz art. 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty.

Nie podzielam stanowiska prezentowanego w uzasadnieniu projektu założeń, iż z wyroku w sprawie C-263/08 wynika dopuszczalność wprowadzenia analizowanych ograniczeń. W sprawie C-263/08 przedmiotem pytania prejudycjalnego były regulacje prawa szwedzkiego przewidujące ograniczenia dla organizacji ekologicznych na etapie skarżenia decyzji do sądu. Prawo szwedzkie nie przewidywało żadnych ograniczeń dla organizacji ekologicznych na etapie postępowania administracyjnego; ograniczenia w postaci trzyletniego okresu działania oraz minimalnej liczby 2 tys. członków były przewidziane

prawa krajowego transponujących art. 10a dyrektywy 85/337/EWG. Niemniej jednak ograniczenia te nie mogą zostać ukształtowane w taki sposób, że utrudniają realizację celów dyrektywy 85/337/EWG (por. pkt 47 wyroku C-263/08). Odnosząc się zaś do organizacji lokalnych, trybunał jednoznacznie stwierdził, iż niezgodne z dyrektywą 85/337/EWG jest ich wyłączenie, gdyż dyrektywa dotyczy również przedsięwzięć o charakterze lokalnym, które z istoty rzeczy lepiej są znane organizacjom lokalnym, a nie krajowym czy regionalnym (pkt 50 wyroku C-263/08). W konsekwencji należy uznać, iż proponowane ograniczenie udziału organizacji ekologicznych zarówno na etapie administracyjnym, jak i sądowno-administracyjnym, w tym uzasadnienie wprowadzania takiego ograniczenia (wyłączenie organizacji powoływanych *ad hoc*), mogą, w świetle analizowanego wyroku C-263/08 zostać uznane za niezgodne z dyrektywą 85/337/EWG.

Powoływanie się na rozwiązania zawarte w prawodawstwie innych krajów przewidujące określone ograniczenia dla organizacji ekologicznych, które to rozwiązania nie były dotychczas kwestionowane przez Komisję Europejską, jak również na art. 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006, również jest chybione.

W projekcie założeń brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla trzeciego z formułowanych wymogów, tj. konieczności rejestracji na rok przed wszczęciem postępowania. Postępowania ocenowe w przypadku niektórych inwestycji, w tym wymagających przeprowadzenia postępowa-



nia wyłącznie na etapie postępowania sądowego. Przedmiotem oceny trybunału był wyłącznie warunek w postaci obowiązku posiadania przez organizację co najmniej 2 tys. członków. Trybunał nie odnosił się zatem do warunku trzyletniego okresu działania organizacji. I, co najistotniejsze, rozważania trybunału dotyczące zakresu stosowania art. 10a dyrektywy 85/337/EWG zawarte w poszczególnych punktach wyroku zdają się prowadzić do wniosku odmiennego od prezentowanego w projekcie założeń. Rzeczywiście, trybunał uznał, iż w świetle dyrektywy 85/337/EWG istnieje możliwość wprowadzenia ograniczenia w udziale organizacji ekologicznych w postępowaniach sądowych (w żaden sposób trybunał nie odnosił się do możliwości wprowadzenia takich ograniczeń na etapie postępowania administracyjnego) prowadzonych na podstawie przepisów

nia transgranicznego, mogą trwać dłużej niż rok. Wprowadzenie tego warunku jest niezrozumiałe, gdyż organizacja działająca przez jeden rok w dostateczny sposób uprawdopodobniła, że rzeczywiście istnieje i prowadzi działalność, jak wymaga tego trybunał; wprowadzenie zaś wymogu rejestracji organizacji przed wszczęciem postępowania uniemożliwia przystąpienie takiej organizacji do długotrwałego, a więc prawdopodobnie skomplikowanego i społecznie ważkiego, postępowania. Z tych powodów propozycję ograniczenia udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach środowiskowych oceniam negatywnie.

Daniel Chojnacki
Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp. k.
Zespół Prawa Ochrony Środowiska