

Oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko

Planowane zmiany

Ministerstwo Środowiska opublikowało na swoich stronach internetowych projekt założeń dotyczących zmian w ustawie z 3 października 2008 roku o *udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (ustawa w dalszej części zwana jest także „ustawą OOS”) oraz w niektórych innych ustawach. Zaproponowane zmiany mają podnieść jakość dokumentacji środowiskowej przedstawianej przez inwestorów w toku postępowań oraz ograniczyć zbyt szerokie uprawnienia organizacji ekologicznych.

W artykule przedstawione są najistotniejsze zmiany postulowane przez Ministerstwo Środowiska. Należy podkreślić, iż planowana nowelizacja nie wynika z konieczności implementacji nowej dyrektywy unijnej czy też uwzględnienia modyfikacji w obowiązującej dyrektywie, ponieważ wymogi unijne nie zmieniły się. Nie jest ona również spowodowana potrzebą wprowadzenia do polskiego porządku prawnego przepisów, które wynikałyby z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (tak jak w przypadku instytucji ponownej oceny).

W związku z tym można zadać pytanie: jaki jest cel planowanej nowelizacji? Autorzy projektu wskazują, że zmiany w ustawie mają na celu poprawę funkcjonowania instytucji ocen oddziaływania na środowisko. Ministerstwo identyfikuje dwa podstawowe problemy wynikające z dotychczasowej praktyki – niską jakość dokumentacji środowiskowej oraz nadużywanie przez quasi organizacje ekologiczne uprawnień do zaskarżania decyzji i postanowień wydawanych w toku procedury ocenowej. Moim zdaniem identyfikacja problemów jest zasadna; ale w odniesieniu do organizacji ekologicznych, mam wątpliwości, czy proponowane środki zaradcze są adekwatne do skali problemu i zgodne z prawem unijnym.

Poprawa jakości dokumentacji środowiskowej

W założeniach do projektu nowelizacji proponuje się **wprowadzenie obowiązku podpisywania**

karty informacyjnej i raportu oddziaływania na środowisko przez osoby je przygotowujące. Projektodawcy założeń sądzą, że wprowadzenie takiego wymogu zwiększy *poczucie* odpowiedzialności osób przygotowujących ww. dokumenty. Należy jednocześnie podkreślić, iż mowa tutaj raczej o odpowiedzialności wizerunkowej, nie zaś *stricte* prawnej. W projektowanych założeniach nie są bowiem przewidywane zmiany dotyczące zasad ponoszenia odpowiedzialności prawnej za sporządzaną dokumentację środowiskową. W konsekwencji, w dalszym ciągu autorzy dokumentacji środowiskowej będą ponosić wyłącznie odpowiedzialność cywilną (przede wszystkim kontraktową) w stosunku do zleciodawcy (inwestora).



Na poprawę jakości dokumentacji środowiskowej ma wpłynąć wprowadzenie możliwości otrzymania tytułu zawodowego przez osoby zaangażowane w sporządzanie dokumentacji środowiskowej.

Warto zwrócić uwagę, że obecnie polskie prawo nie wymaga od osób sporządzających dokumentację środowiskową posiadania jakichkolwiek uprawnień, doświadczenia lub stosownego wykształcenia. Osoby te nie ponoszą również żadnej odpowiedzialności wobec organów administracji publicznej za sporządzenie nierzetelnej dokumentacji środowiskowej (jak wskazałem powyżej, takiej odpowiedzial-

ności nie będą również ponosiły w przypadku przyjęcia regulacji zgodnej z projektem *Założeń*). W praktyce zdarza się, że raporty sporządzane są przez osoby nieposiadające dostatecznej wiedzy lub doświadczenia w zakresie problematyki przyrodniczej i środowiskowej, która powinna być objęta raportem.

Dla nowego zawodu nie zaproponowano jeszcze odpowiedniej nazwy, choć w projekcie założeń do nowelizacji pojawia się sformułowanie „**osoba – koordynator**”. Jak wskazano w planowanych zmianach ustawy OOS, zadaniem specjalisty zajmującego się przygotowaniem dokumentacji środowiskowej: *byłoby 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.* Z przytoczonego tekstu trudno jednoznacznie wywieść zakres kompetencji osób wykonujących nowy zawód. Wydaje się jednak, iż podstawowym ich zadaniem będzie koordynacja prac poszczególnych specjalistów i odpowiedzialność za całość sporządzanej dokumentacji. Należy podkreślić, iż przyjęta w projekcie założeń koncepcja osoby – koordynatora jednoznacznie sugeruje kierunek, w jakim powinna zmierzać praktyka sporządzania dokumentacji środowiskowej – współpraca specjalistów z różnych dziedzin (ornitologów, ichtiologów, itp.). Nie da się obronić tezy, iż jeden specjalista jest w stanie sporządzić rzetelny raport oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko w każdym aspekcie jego wpływu na przyrodę.

Uzyskanie tytułu zawodowego nie będzie obligatoryjne. Natomiast osoby posiadające tytuł powinny wykonywać swoje zadania z *należyłą starannością, zgodnie z zasadami współczesnej wiedzy technicznej i obowiązującymi przepisami.*

O tytuł zawodowy będzie mogła się ubiegać osoba, która posiada wyższe wykształcenie, pełną zdolność do czynności prawnych, legitymuje się trzyletnią praktyką zawodową i zna zagadnienia związane z przygotowaniem dokumentów. Tytuł zawodowy ma być nadawany na okres pię-

ciu lat przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska na podstawie postępowania kwalifikacyjnego.

Nierzadko w praktyce dokumentacja środowiskowa nie spełnia wymaganego standardu. Omawiane propozycje zmian mogą wpłynąć na poprawę jakości opracowywanych dokumentów. Nakładają one na osoby sporządzające dokumentację środowiskową większą odpowiedzialność, choć nie jest to odpowiedzialność prawna, lecz raczej związana z utratą reputacji. Ze względu na specyficzny charakter usług doradczych, które polegają na sporządzaniu dokumentacji w ramach postępowań ocenowych, utrata reputacji spowodować może brak kolejnych zleceń, co dla doradcy będzie bardziej dolegliwe niż jakiegokolwiek instrumenty odpowiedzialności prawnej *sensu stricte*. Dobrowolna certyfikacja usług stanowić ma potwierdzenie, że konkretny doradca ma odpowiednią reputację.

Ponadto warunkiem niezbędnym dla poprawy jakości postępowań środowiskowych jest szkolenie osób bezpośrednio odpowiedzialnych w poszczególnych urzędach za te kwestie, w szczególności zatrudnionych w urzędach niewielkich gmin.

Ograniczenie dostępu do postępowań quasi-organizacji ekologicznych

Projektowane zmiany dotyczą także 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”*. Motywacje wprowadzenia ww. zapisu są następujące: *„[w] prowadzenie jako jedyne warunki 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 stowarzy-*

szanie *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*).

Argumentując dopuszczalność wprowadzenia proponowanych ograniczeń w świetle dyrektywy 85/337/EWG powołano się na wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 15 października 2009 roku w sprawie Djurgarden Lilla Värtans Miljöskyddsforening przeciwko Stockholms kommun genom dess marknämnd (*sprawa C-263/08*). W wyroku tym ETS wskazał, że w niektórych państwach członkowskich istnieją ograniczenia w udziale organizacji ekologicznych w postępowaniach ocenowych, które dotychczas nie były kwestionowane przez Komisję Europejską (chodzi m.in. o Francję, Luksemburg i Hiszpanię).

Ponadto w uzasadnieniu projektu *Założeń* powołano się na art. 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 roku w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwych działań w sprawach dotyczących środowiska w ramach 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, które przewidują ograniczenia dla organizacji ekologicznych na etapie skarżenia decyzji do sądu. Prawo szwedzkie nie zakładało ograniczenia dla organizacji ekologicznych na etapie postępowania administracyjnego; ograniczenia w postaci trzyletniego okresu działania oraz minimalnej liczby członków były przewidziane na etapie postępowania sądowego. Przedmiotem oceny Trybunału był wyłącznie warunek

w postaci obowiązku posiadania przez organizację co najmniej dwóch tysięcy 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 udziału 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 prawa krajowego, które transponują art. 10a dyrektywy 85/337/EWG.

Jednak ograniczenia te nie mogą utrudniać realizacji 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 miejscowym organizacjom niż organizacjom krajowym czy regionalnym (pkt 50 wyroku *C-263/08*). W konsekwencji proponowane **ograniczenie udziału organizacji ekologicznych** – zarówno na etapie administracyjnym, jak i sądowno-administracyjnym – **może, w świetle analizowanego wyroku *C-263/08*, zostać uznane za niezgodne z dyrektywą 85/337/EWG.**

W związku z tym propozycję ograniczenia udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach środowiskowych oceniam negatywnie, gdyż proponowana regulacja może naruszać prawo unijne.



Daniel Chojnacki

Kancelaria Domański Zakrzewski

Palinka sp. k.,

Zespół Prawa Ochrony Środowiska