

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk,
ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Michał Behnke

Demokracja a ochrona środowiska - projekt ustawy o ocenach

Wszystko wskazuje na to iż, pod presją negocjatorów ze strony Unii Europejskiej, projektowana ustawa o dostępie do informacji o środowisku i ocenach oddziaływania na środowisko (zwana dalej „ustawą o ocenach”) będzie jedną z pierwszych regulacji prawnych z zakresu ochrony środowiska, z jakimi Rzeczpospolita Polska wejdzie w drugie tysiąclecie. Ze względu na zakres normowania, jak i przede wszystkim proceduralny charakter tej ustawy, wymaga ona niewątpliwie szerszego spojrzenia. Poniższe uwagi odnoszą się do projektu w wersji z dnia 25 czerwca 1999r.

Po pierwsze

Ustawa o ocenach tworzy nowe treści dla rozumienia publicznej ochrony środowiska.

Ochrona środowiska jest na dziś dzień jednym z bardziej znaczących zagadnień, jakie składają się na wszechobecne w polskim prawie pojęcie interesu publicznego (społecznego). Istnienie takiego interesu warunkuje możliwość działania administracji „z urzędu”, a więc bez wniosku albo też w następstwie podania pochodzącego od osoby, której nie służy status strony postępowania administracyjnego. Kolizja z interesem społecznym jest zarazem granicą, do której dany urząd uwzględniać może, stanowiący uzasadnienie dla określonego przedsięwzięcia, „słuszny interes strony postępowania”¹. W sprawach z zakresu ochrony środowiska tym „słusznym” interesem jest najczęściej interes indywidualny, wywodzony, z jednej strony - z prawa własności i wolności działalności gospodarczej, z drugiej - przeciwnie, z prawa do czystego środowiska i do korzystania z jego zasobów oraz z prawa do spokojnego i nienaruszanego wykonywania własności.

Na gruncie ustawy z dnia 31 stycznia 1980r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994r. Nr 49, poz.196 ze zm.), pojęcie interesu publicznego wyznaczane jest przez art.1 i art.2 ustawy, które to przepisy wskazują cel wyżej wymienionej regulacji prawnej i wiążącą prawnie definicję ochrony środowiska. Hasło: „ochrona środowiska” jest jednak często wykorzystywane przez urzędy w sposób autorytarny, a rozumienie interesu społecznego w tej dziedzinie zależy wyłącznie od interpretacji i oceny dokonywanej przez urząd. Polityczna pojemność tego terminu sprawia także, że jest ono nieodzownym elementem każdej kampanii, jak i doskonałym problemem zastępczym, umożliwiającym manipulację procesem decyzyjnym.

Projekt ustawy o ocenach ogranicza swobodę urzędów i podkreśla społeczny aspekt ochrony środowiska, wiążąc sposób rozumienia interesu publicznego w ochronie środowiska z udziałem i stanowiskiem społeczności lokalnej. Rozwija zarazem to, na co sygnałnie wskazywała dotychczas, pochodząca z wyżej cytowanej ustawy, definicja „uciążliwości dla środowiska”, zgodnie z którą uciążliwością tą są „zjawiska fizyczne lub stany utrudniające życie albo dokuczliwe dla otaczającego środowiska”². Nie ma chyba wątpliwości, kto jest adresatem pierwszego członu powyższego przepisu. Dodajmy, że wymóg konsultacji ze społecznością lokalną ustanawia niezależnie od ustawy o ocenach także Europejska Karta Samorządu Terytorialnego - konwencja Rady Europy przyjęta przez Polskę w 1993r. Stosowne jej postanowienie nie zyskało dotychczas odpowiedniego, „technicznego” przepisu polskiego³.

¹ Zob. wyrok NSA z dnia 18.01.1995r. w sprawie sygn. SA/Wr 1386/94, Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 1996/6 poz.181, Glosa 1997/4 str.30.

² art.3 pkt 6)

³ art.4 ust.6.: Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.

W konsekwencji: ogólne i oderwane od lokalnych warunków powołanie się na ochronę środowiska samo w sobie nie może stanowić podstawy tak dla odmowy lub ograniczenia zezwolenia dla określonej inwestycji, jak i dla nałożenia dodatkowych obowiązków z uwagi na normy ochronne i postulaty obywateli. Przeciwnie - wymogi ochrony środowiska będą musiały być każdorazowo i wielostronnie formułowane w warunkach konkretnej sprawy toczącej przed urzędem oraz odnoszone do określonego stanu faktycznego. Brak w uzasadnieniu decyzji administracyjnej argumentacji świadczącej o rozpoznaniu i ocenie interesów wszystkich uczestników postępowania: inwestora, mieszkańców etc., z uwagi na naruszenie podstawowych reguł postępowania dowodowego określonych w art.7 i art.77 kodeksu postępowania administracyjnego, skutkować będzie uchynieniem rozstrzygnięcia w postępowaniu odwoławczym lub przez sąd administracyjny. Dał temu wyraz m.in. Sąd Najwyższy, stwierdzając w wyroku z dnia 18 listopada 1993r. (sygn. akt III ARN 49/93)⁴, iż „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznej i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli”.

Wysnuć można z powyższego jeszcze jeden wniosek - **decyzje dotyczące problematyki ochrony środowiska będą jednymi z bardziej rozbudowanych i najtrudniejszych formalnie rozstrzygnięć wydawanych przez administrację.**

Pamiętać jednocześnie trzeba, że **w chwili obecnej dostęp** do akt administracyjnych, a w tej liczbie - **do ocen oddziaływania na środowisko, jest w sposób wyraźny ograniczony przez art.73 kpa, zastrzegający prawo wglądu do akt wyłącznie dla osób o statusie strony postępowania.** Dla osób, które nie wykazały wobec urzędu swojego interesu prawnego, powszechnie dostępne są jedynie: plany urządzenia lasu oraz prognozy wpływu ustaleń projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko. Ustawa o ocenach powyższy przepis, jak i cały kpa, pomija milczeniem.

Zasadniczym skutkiem takiego stanu rzeczy, jak i w następstwie funkcjonującej obecnie zasady, iż ocena oddziaływania na środowisko ma charakter pisemnej opinii biegłego jest przede wszystkim to, że konflikty społeczne, konflikty przestrzenne na tle ochrony środowiska i inwestycji niepożądanych społecznie (zwane pieszczotliwie LULU - od: „local unwanted land use”), wymykają się kontroli organów administracji. Urzędy nie posiadają także tak środków prawnych, jak i wyraźnych procedur, które mogłyby posłużyć niwelowaniu napięć społecznych i sterowaniu konfliktami.

Wydaje się, że ustawa o ocenach również ten stan może zmienić. Służyć temu będzie: ustalenie zasad dostępu do informacji i zasad konsultacji społecznych, a tym samym - likwidacja poczucia lekceważenia poglądów i przedmiotowego traktowania społeczności lokalnej, a także wyznaczenie ram dla publicznego wyrażania poczucia zagrożenia i postaw roszczeniowych, a zarazem granic działań dozwolonych. Ustawa urzeczywistnić może również, choć zabrzmiało to zapewne górnolotnie, proces społecznej komunikacji w postępowaniu administracyjnym.

Wskazać w tym miejscu trzeba, że za wizerunkiem aktywnego urzędu opowiadał się wielokrotnie NSA, interpretując art.7 kpa: „Przepis art.7 kpa statuujący zasadę uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli nakłada na organy administracji

⁴ publ.: OSNCP 1994, Nr 9, poz.181.

obowiązek wyważania tych nie zawsze zbieżnych interesów i ich harmonizowania, ale tylko w takich sprawach, gdzie jest to oczywiście możliwe, a więc przede wszystkim z wyłączeniem takich przypadków, gdzie przepis prawa daje wyraźny priorytet interesowi społecznemu, bądź przepis prawa nie dopuszcza odstępstw ani nie pozostawia rozstrzygnięcia sprawy uznaniu organu administracji⁵.

Rola „prawa” jako, modelowo, arbitra w sporze, musi zatem wychodzić od wymogu wysłuchania wszystkich uczestników konfliktu, jak i przypominać o gwarancjach Państwa w zakresie prawa do środowiska w należyтым stanie. Oznacza to wielkie wyzwanie rzucone urzędom i całej służbie cywilnej.

Po wtóre

Ustawa o ocenach tworzy prawne i socjotechniczne instrumenty profilaktyki i sterowania konfliktami społecznymi, mającymi swą podstawę w ochronie i korzystaniu ze środowiska.

U podłoża jawnych konfliktów na tle ochrony środowiska leżeć mogą: uświadomiona kolizja interesów, przekonań lub wartości⁶. Doświadczenie pokazuje, że tylko pierwsze spośród wyżej wymienionych, mające najczęściej swoje źródło w poczuciu ograniczonej zasobów środowiska, dają się prowadzić przy użyciu racjonalnej argumentacji. Dla pozostałych niezgodności zasadnicze znaczenie ma w konsekwencji zakres i wiarygodność informacji o stanie i zagrożeniach środowiska, głównie - istniejącej przed ujawnieniem konfliktu, oraz autorytet mediatora. Z tych też względów, fakt finansowania oceny oddziaływania na środowisko przez inwestora, mimo założonej bezstronności rzeczoznawcy lub biegłego z listy MOŚZNiL, tworzenie OOS przed złożeniem wniosku, brak ingerencji urzędu w merytoryczną część oceny - z góry dotychczas przyporządkowywał biegłego do jednej ze stron konfliktu zaprzeczając jego eksperckiej roli w sporze. Dlatego też **za podstawową zaletę ustawy o ocenach uznać należy zmianę charakteru oceny oddziaływania na środowisko: z dokumentu - na rzecz procedury. Na uwagę zasługują również stanowiące część tej procedury: elementy konfrontacyjne (konsultacje społeczne) i negocjacyjne (rozprawa, zakres raportu), które zrównano z diagnostyczno-projektowymi walorami ocen oddziaływania.** Także:

- fakt sporządzania raportu czy przeglądu ekologicznego w toku postępowania (co pozwoli rozwikłać dotychczasowy problem: prawo udziału stron w każdym stadium postępowania a OOS),
- nadzór administracji nad procesem tworzenia tych analiz,
- możliwość udziału osób zainteresowanych w oględzinach przed wykonaniem analiz,
- prawo wypowiedzania się o przedsięwzięciu i własnej ocenie stanu środowiska w toku postępowania,

należy uznać, socjologicznie, za regulacje ze wszechmiar pozytywne. Tylko bowiem poczucie „informacyjnego bezpieczeństwa” oraz idąca za tym świadomość społeczna, jak też wymuszana procedurą konsultacji społecznych polityka informacyjna inwestora (public relation przedsięwzięcia) mogą sprowadzić konflikt na płaszczyznę racjonalną i negocjacyjną, gwarantującą wspomniane powyżej „wyważenie interesów”: publicznego i indywidualnych. Na marginesie jedynie rodzi się pytanie o „edukację” organizacji pozarządowych, skoro mogą one uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony.

⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 3.02.1995r. sygn. IV SA 1837/93.

⁶ Ciekawie, choć teoretycznie w tym temacie - prace M. Dutkowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Trzeba mieć na uwadze, że ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska, prawo wodne, generalizując - polskie prawo ochrony środowiska wywodzi się albo też przyjmuje instrumenty polityki ochronnej z okresu państwa „totalitarnego”. Skutkiem prawie zupełnego braku instrumentów ekonomicznych i oparcia przepisów prawa na modelu „regulacji i standardów”, ciężar egzekucji przestrzegania prawa ochrony środowiska ciąży na całkowicie niemobilnej i zbiurokratyzowanej administracji. Załatwienie sprawy jest przy tym często utożsamiane z wydaniem decyzji administracyjnej. W rezultacie egzekucja administracyjna wymogów ochrony środowiska jest najsłabszym ogniwem omawianej dziedziny prawa. Być może więc proceduralne ramy kontroli społecznej nad oddziaływaniem przedsięwzięć na środowisko, tak przez dostęp do informacji, jak i procedurę postępowania w sprawie oceny oddziaływania, będą mogły stać się narzędziem społecznej presji na egzekucję prawa albo też wyzwolą raczkujące obecnie mechanizmy konkurencji w wyżej wymienionym zakresie.

Po trzecie

Ustawa o ocenach potwierdza i precyzuje konstytucyjne prawo do środowiska, ujmując je w kategoriach praw człowieka.

Pamiętać trzeba, że projekt ustawy o ocenach nie jest zawieszony w próżni, jak i nie ma jedynie wymiaru kolejnej legislacyjnej innowacji. Pierwzoplanowy temat ustawy - dostęp do informacji o środowisku, nie jest również zagadnieniem nieznanym polskiemu ustawodawstwu. Zgodnie bowiem z art.74 ust.3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. Nr 78, poz.483) „każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska”. Mając na uwadze, że Konstytucja wprowadza zasadę, że jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba, że Konstytucja stanowi inaczej (art.8 ust.2) oznacza to, że także obecnie każdy ma prawo skutecznie domagać się udostępnienia danych będących w posiadaniu urzędów administracji, a odmowa wglądu w te dane musi być poparta wyraźną podstawą prawną. Co więcej, w następstwie konstytucyjnej rangi wyżej wymienionego przepisu sądy są uprawnione do niestosowania ustaw z nim sprzecznych⁷. W tym świetle **ustawa o ocenach stanowi techniczne przedłużenie konstytucyjnych praw obywateli do informacji o stanie i ochronie środowiska oraz tworzy organizacyjne gwarancje korzystania z tych praw**. Nawet dziś jednak większość postępowań z zakresu ochrony środowiska winna znacząco różnić się od istniejącej praktyki.

Ustawa o ocenach wprowadza do polskiego porządku prawnego dyrektywy 85/337/EWG oraz 90/313/EWG. Druga z wyżej wymienionych dyrektyw traktowana jest przez kraje Unii jako środowiskowy filar dla zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, będącej składową zasadą demokratycznego państwa prawa. Ustawa o ocenach przejmuje wyżej wymienioną materię prawną w sposób prawie bezpośredni i, niestety, przy „wpasowywaniu” jej do warunków polskich, czasem dokonuje tej czynności w sposób nie do końca przemyślany.

Ustawa o ocenach nawiązuje także do 10. zasady deklaracji z Rio w sprawie środowiska z 1992r., jeszcze raz potwierdzając, jak duże znaczenie dla kierunków rozwoju prawodawstwa ochrony środowiska ma niewiążące, deklaratoryjne, „miękkie” prawo.

Konkludując

⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 9.10.1998r. sygn. II SA 1246/98, Jurysta 1998/12 str. 25.

Ustawa o ocenach jest załącznikiem procedur demokratycznych w ochronie środowiska i w tym też sensie jej znaczenie i skutki są bardzo daleko idące. Tworząc nowy, społeczny wymiar ochrony środowiska, ustawa ta rzutuje tak na samo pojęcie ochrony środowiska, redefiniując interes publiczny w tym zakresie, jak i na treść i sposób prowadzenia bez mała wszystkich postępowań administracyjnych. Ustawa przełamuje również techniczne, socjologiczne podejście do ochrony środowiska oraz ustanawia prawne i socjotechniczne instrumenty zapobiegania i prowadzenia konfliktów społecznych. Unifikuje, w końcu, powyższy aspekt ochrony środowiska z prawodawstwem Unii Europejskiej. Trzeba zatem wyraźnie powiedzieć, iż ustawa o ocenach to z całą pewnością jedna z najważniejszych ustaw obecnej dekady.

ALE

Przekleństwo biurokracji

Art.33 ustawy o ocenach umiejscawia postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w postępowaniu administracyjnym.

Do kardynalnych zasad dobrego postępowania należy bez wątpienia jego szybkość, tj. zasada osiągnięcia końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie⁸. Zasada ta, wyrażona w art.12 kpa, odnosi się zasadniczo do tempa prowadzenia postępowania, wydaje się jednak, że można z niej uczynić także zasadę techniki legislacyjnej. W konsekwencji od ustanawianych przepisów prawa oczekiwać można, iż będą one tworzyć warunki do optymalnie szybkiej realizacji uprawnień (interesu indywidualnego), tu: realizacji przedsięwzięcia, przy jednoczesnym stworzeniu racjonalnych, instytucjonalnych ram dla ochrony interesu publicznego. W przeciwnym razie społeczna i indywidualna wartość decyzji czy innego orzeczenia administracyjnego, w szczególności dotyczącego interesów gospodarczych, wraz z upływem czasu okazać się może znikoma. Także czas i koszty samego postępowania prowadzącego do wydania tej decyzji, mogą zostać całkowicie zniweczone. Niestety od grzechu takiego, polegającego na krańcowym wręcz zbiurokratyzowaniu postępowania, nie jest wolna i ustawa o ocenach. Co więcej, wielość i czas trwania postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko całkowicie nie przystają do inwestycji podejmowanych w warunkach gospodarki rynkowej. W rezultacie: **rozwiązania ustawy o ocenach w ich obecnym kształcie, w części dotyczącej przedsięwzięć, będą prowokować albo samowolę inwestycyjną albo też będą główną barierą dla lokalnego rozwoju gospodarczego.**

Uzgodnienia, opinie z zakresu ochrony środowiska umiejscowione były dotychczas, jako tzw. postępowania incydentalne, obok postępowania głównego, np. o ustalenie warunków zabudowy. W powyższym postępowaniu, na zajęcie stanowiska właściwy urząd miał dotychczas dwa miesiące, na uzgodnienie na etapie projektu budowlanego - miesiąc. Regułą dla innych postępowań o zajęcie stanowiska był termin 14-dniowy. Podstawą dla stanowiska urzędu jest ocena oddziaływania na środowisko - opinia biegłego. Procedura planistyczna - uzgodnienia projektu planu zagospodarowania z punktu widzenia wymogów ochrony środowiska, poprzedzająca ścisły proces lokalizacyjny, wyczerpywać się powinna w 21 dniach.

⁸ Tak: E.Iserzon, J.Starościak., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze, Warszawa 1970, s.62.

Dla przedsięwzięć szczególnie znacząco mogących wpłynąć na środowisko:

- Zarówno karta informacyjna przedsięwzięcia, jak i raport oddziaływania na środowisko, jeśli jest wymagany, mają zostać poddane konsultacjom społecznym, w tym - wyłożeniu do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni. Konsultacje są powtarzane w każdym dalszym postępowaniu.
- Urząd prowadzący postępowanie, w razie dużego zainteresowania społecznego ma przeprowadzać w trakcie postępowania co najmniej dwie obligatoryjne rozprawy administracyjne, otwarte dla publiczności.
- Urząd dwukrotnie ma wystąpić o stanowisko wojewody odnośnie karty i raportu, a jednokrotnie - o uzgodnienie projektu decyzji, na sporządzenie których to stanowisk wyżej wymieniony organ ma po 21 dni.
- Dwukrotnie przed ustaleniem zakresu badań i studiów będących podstawą raportu, urząd będzie musiał ponadto ustosunkować się do wszystkich, dozwolonych i zasadnych lub nie, wniosków i uwag, jakie wpłynęły po konsultacjach lub zostały zgłoszone na rozprawach. Obowiązany jest także zaprosić do udziału organizacje społeczne, wedle prowadzonej przez siebie listy.
- Zakres badań i studiów będących podstawą raportu ustalany będzie w drodze odrębnego postanowienia.

Jak łatwo policzyć, nawet nie uwzględniając czasu wykonania raportu, postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko trwać będzie minimum około 180 dni. Zaznaczenia wymaga ponadto, że od decyzji służy stronom, w tym - organizacjom społecznym, prawo wniesienia odwołania. **Istnieje zatem realna obawa, że rozbudowana i skomplikowana procedura oceny oddziaływania na środowisko przesłoni cel i zdominuje postępowanie lokalizacyjne czy budowlane, stając się sztuką samą w sobie. Pomylenie aspektu badanego przedsięwzięcia z jego treścią to główny minus i ryzyko ustawy o ocenach.**

Powiedzmy od razu, że uzasadnienie ustawy nie doszacowuje kosztów związanych z wejściem w życie ustawy o ocenach oraz przyjmuje stanowczo zbyt małe limity kadrowe. Wydaje się, że rozwiązanie powyższe byłoby jednak do przyjęcia, gdybyśmy mieli do czynienia z jednym, zintegrowanym pozwoleniem środowiskowym. Trudno się jednak pogodzić z myślą, że przed rozpoczęciem budowy inwestycji mogącej szczególnie znacząco wpłynąć na środowisko, postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko może być cztery: na etapie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego - rządzące się nieco odmiennymi zasadami, na etapie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, na etapie decyzji ustalającej warunki prowadzenia robót ziemnych zmieniających stosunki wodne oraz na etapie pozwolenia na budowę. Zaznaczmy też, że wymóg dołączenia raportu z poprzedniego postępowania nie zwalnia z obowiązku wykonania raportu w postępowaniu kolejnym. Merytorycznie trudnym do zrozumienia jest także fakt, że postępowanie w sprawie OOS przeprowadzone w ramach postępowania wodnoprawnego wyłącza obowiązek przeprowadzenia postępowania w sprawie OOS na etapie pozwolenia na budowę (art.32 ust.3) - wszak wynikające z pozwolenia wodnoprawnego wytyczne dla projektowania urządzeń wodnych nie wyczerpują problematyki projektu budowlanego inwestycji.

Zasadniczym przedmiotem konfliktu społecznego jest przeznaczenie terenu pod projektowane przedsięwzięcie, jakie odbywa się przez wprowadzenie takiej koncepcji zagospodarowania terenu do miejscowego i regionalnego planu zagospodarowania terenu. W przypadku planu wielowariantowego, czy też w razie dużej ogólności zapisów planu, konflikt społeczny przenosi się na etap warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Spółeczna akceptacja przedsięwzięcia albo ostateczność rozstrzygnięć administracyjnych wpływają na ogół na spadek społecznego zainteresowania inwestycją w miarę jej zaawansowania. W miejsce to dochodzi do głosu dyskusja techniczna i naukowa, o dużym stopniu fachowości, w której uczestniczą jedynie bezpośrednio zainteresowani, w tym - strony postępowania. Dlatego też wydaje się, że z punktu widzenia ekonomiki procesowej, powinno się pominąć konsultacje społeczne kart informacyjnych w postępowaniach następujących po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy, ograniczając się do otwartych dla publiczności rozpraw. Podobnie - powinno się pominąć konsultacje społeczne raportu na etapie pozwolenia na budowę. Także obowiązek tworzenia raportów powinien być moim zdaniem ograniczony do postępowania o warunki zabudowy i o pozwolenie na budowę, przy, jednocześnie, honorowaniu funkcjonujących i mających dalej istnieć operatów wodnoprawnych i innych opracowań branżowych. W końcu - wnioskodawca winien mieć zagwarantowane prawo zaskarżenia postanowienia w sprawie zakresu badań dla potrzeb wykonywanego raportu.

Redakcyjne uwagi dotyczące zapisów ustawowych można niestety mnożyć.

Niewykorzystana szansa

Zgodnie z art.28 kpa stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie lub ten kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W postępowaniach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska zagadnienie powyższe stanowi problem permanentny, przesądzając o formalnej prawidłowości postępowania i losach decyzji administracyjnej. Dodajmy, że tylko strona korzysta z pełni praw w postępowaniu administracyjnym, tylko stronie służy prawo do skutecznego kwestionowania orzeczenia.

Rozprzestrzenianie się zanieczyszczeń, hałasu, odorów etc. na nieruchomości sąsiednie nosi w prawie cywilnym nazwę immisji. Przeciwko powodującym niedozwolone (tu: bez zezwoleń administracyjnych albo z ich przekroczeniem) immisje, służy właścicielowi nieruchomości roszczenie o zaniechanie. U podstaw wyżej wymienionego interesu prawnego poszkodowanego leżą przepisy o ochronie prawa własności.

Jeżeli jednak przyjąć, że interes prawny obejmuje prawo wypowiedania się i obrony przed choćby potencjalnym zagrożeniem dla „spokojnego wykonywania własności”, jakie może być następstwem wdrożenia inwestycji (Huta Katowice a krakowscy hotelarze) prowadziłoby to do wniosku, że stroną postępowania jest każdy, kto włada terenami w granicach oddziaływania inwestycji na środowisko. Przyjęcie takiego poglądu czyni niemożliwym przeprowadzenie jakiegokolwiek postępowania. Niestety jednak pogląd taki znalazł już swój wyraz w kilku orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dlatego też szkoda, że termin „strona”, dla potrzeb postępowań z zakresu ochrony środowiska, nie doczekał się doprecyzowania w ustawie o ocenach.

Orzecznictwo sądowe przyznaje wprost wyżej wymieniony status strony sąsiadom nieruchomości, na której ma być zlokalizowane przedsięwzięcie. W wyroku z 8 września 1989r. II SA 437/89 (nie publ.) NSA stwierdza m.in., że „właściciel nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością, na której ma być prowadzona działalność gospodarcza zagrażająca jego dobru osobistemu lub majątkowemu ma interes prawny w rozumieniu

art.28 kpa w kwestionowaniu prawidłowości wydania zezwolenia⁹.

Sądy wprowadziły także dwa inne kryteria dla wyodrębnienia stron postępowania: 1) konieczność rozgraniczenia interesu prawnego od interesu faktycznego, jak też 2) bezpośredni związek ze „sferą prawną” danej osoby¹⁰. Jest zatem punkt wyjścia.

Zagadnienie to jest szczególnie istotne wobec znaczącego rozszerzenia kręgu uczestników postępowań administracyjnych, jakie, poprzez wymóg konsultacji społecznych, zakłada ustawa o ocenach. Jak wyżej wspomniałem, tylko strona postępowania może zakwestionować decyzję. Jeżeli jednak wpłynie odwołanie od nie-strony, co wydaje się będzie regułą, wówczas do czasu, kiedy organ odwoławczy, zgodnie z art.134 kpa, nie wyda postanowienia o niedopuszczalności odwołania (ze względu na brak statusu strony), inwestycja nie będzie mogła być kontynuowana. Jeszcze raz więc wyrazić należy żal, że refleksja autorów ustawy o ocenach, nie objęła kodeksu postępowania administracyjnego.

Będzie inaczej

Ustawa o ocenach zakłada zniesienie instytucji biegłych z list wojewodów w zakresie ocen oddziaływania na środowisko i prognoz do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, argumentując to brakiem odpowiednika w państwach Unii Europejskiej. Na marginesie tej nowelizacji rodzi się pytanie dlaczego Ministerstwo OŚZNiL, wiedząc o takim zamierzeniu legislacyjnym jak ustawa o ocenach, pośrednio ustanowiło w 1998r. instytucję biegłych - pozostawiam to bez komentarza. Szkoda też, że ten nowy, powstający dopiero zawód (nie - status), przy jednoczesnym nacisku na rynkowe warunki jego wykonywania, nie może być przedstawiony Unii jako ukształtowany zwyczaj, warty zachowania. Za istotniejsze poczytać należy jednak skutki procesowe, jakie niesie za sobą powyższa zmiana.

Opinia biegłego sporządzana jest z reguły w toku postępowania, gdy w sprawie wymagane są tzw. wiadomości specjalne. Dalej zatem fakt posiadania takich wiadomości warunkował będzie możliwość sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko czy przeglądu ekologicznego. Wiarygodność biegłego i jego opinii, inaczej niż do tej pory, podlegać będzie jednak uznaniu urzędu.

Rzeczoznawcy, a obecnie biegli w zakresie OOS i prognoz, przez wpis na listę MOŚZNiL czy wojewodów, jak i z uwagi na zawodowy charakter ich działalności, byli i są grupą o statusie szczególnym. Specjalistyczny zakres oceny oddziaływania na środowisko sprawia, iż urzędnik prowadzący postępowanie winien ograniczyć badanie oceny jedynie do kontroli spełnienia wymogów formalnych OOS, wedle przepisów rozporządzenia MOŚZNiL. Ewentualne rozszerzenie tej kontroli dotyczyć może tylko nieprawidłowości, jakie mogą być identyfikowane z punktu widzenia logiki i zasad doświadczenia życiowego. Skutkiem powyższego administracja do dziś dnia nie ma prawa merytorycznej, fachowej polemiki z oceną, służy jej natomiast prawo żądania dodatkowych wyjaśnień i zlecenia wykonania ekspertyzy koreferującej.

Ustawa o ocenach ten stan rzeczy znacząco zmienia. Brak biegłych o kwalifikowanym

⁹ Zob. też: uchwała NSA z dnia 4.12.1995r. sygn. II SA 20/95, Glosa 1997/2 str. 28, Monitor Prawniczy 1996/11 str.424;

¹⁰ Zob.: Wyrok NSA z dnia 30.05.1984 r. II SA 789/84 (nie publ.)

statusie, ogólność wymogów formalnych dotyczących opracowań diagnostycznych, jak i uznaniowy w gruncie rzeczy zakres raportu oddziaływania na środowisko powodują, iż **w najbliższej przyszłości otworzy się nowy wymiar postępowań z zakresu ochrony środowiska - merytoryczna dyskusja o skutkach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko pomiędzy wnioskodawcą i autorem raportu z jednej strony a urzędem z drugiej.** Dyskusji takiej ma m.in. służyć rozprawa, o jakiej mowa w art.46 ustawy o ocenach.

Najważniejszym następstwem likwidacji profesji biegłych jest w konsekwencji fakt, iż to właśnie na administracji spoczywać będzie merytoryczna odpowiedzialność za to, by w poczynionych przez urząd ustaleniach został w pełni zrealizowany ustanowiony przez kpa obowiązek dążenia do ustalenia tzw. prawdy obiektywnej, także odnośnie oddziaływania zamierzeń i obiektów na środowisko. Kwestia ta będzie kluczowym problemem prawidłowości postanowienia o zakresie badań i prac studialnych koniecznych przy wykonywaniu raportu, będzie też miała swój wyraz przy ocenie uzasadnienia decyzji kończącej postępowanie. Nie wydaje się, by urzędy, niezależnie od ambicji i mniemań urzędników, były na to przygotowane.

Mając na uwadze krótki czas działania starostw powiatowych i znaczące rotacje kadrowe roku 1999, kwestie ochrony praw nabytych służącej biegłym, w końcu - w trosce o rzeczowy charakter postępowania, postulować należy co najmniej zakreślenie kwalifikacji osób uprawniających do wykonywania opracowań kreowanych przez ustawę o ocenach.

Prawa autorskie

Ustawa o ocenach, co warto dostrzec, jako pierwsza w sposób wyraźny dotyka problematyki praw autorskich do utworów związanych z ochroną środowiska. Zgodnie bowiem z art.6 **ustawy nie udostępnia się informacji, które dotyczą spraw będących przedmiotem praw autorskich i patentowych.** Sformułowanie to nie wyczerpuje wprawdzie tematu własności intelektualnej i własności przemysłowej, nie mniej jednak wskazania wymaga, że z ochrony prawnoautorskiej nie korzystają utwory, których treść została bezpośrednio przeniesiona do przepisów prawa oraz dokumenty i inne formy wyrazu, które stanowią proste i wierne odwzorowanie rzeczywistości. W konsekwencji zaryzykować można twierdzenie, że większość stworzonych programów ochrony środowiska, planów ochrony, częściowo - ocen oddziaływania na środowisko i innych ekspertyz branżowych odpowiada definicji utworu z art.1 ustawy z dnia 4 lutego 1994r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych i korzysta z dobrodziejstw tej ustawy.

Ponieważ problematyka praw autorskich jest całkowicie lekceważona w umowach w sprawie zamówień publicznych, jak i w umowach pomiędzy inwestorami a biegłymi, wskazany wyżej, całkowicie zresztą słuszny wymóg art.6 ustawy, stać się może przyczyną informacyjnego paraliżu i poważnym problemem publicznie dostępnych rejestrów.

Niebezpieczne utożsamienie

Ustawa o ocenach, uchylając art.40 ust.4 pkt 1 i 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym - traktujący o uzgodnieniach przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz art.68 ust.5 i ust.6 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska - mówiący o uzgodnieniach z zakresu ochrony środowiska na etapie projektu

budowlanego, odsuwa od postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko organy inspekcji sanitarnej. Jednocześnie art.2 pkt 2 ustawy o ocenach stanowi, iż ilekroć w ustawie tej jest mowa o oddziaływaniu na środowisko - rozumie się przez to również oddziaływanie na zdrowie ludzi.

Utożsamienie obu wymienionych powyżej sfer nie odpowiada postulatowi praktyki, jak też nie ma swojego uzasadnienia na gruncie ustawowej definicji środowiska. Na konieczność rozgraniczania obu zagadnień, którym mogą towarzyszyć sprzeczne interesy, wskazał także ostatnio, na tle interpretacji art.73 ustawy o ochronie środowiska, Sąd Najwyższy, stwierdzając w wyroku z dnia 3 lutego 1999r. (sygn. akt. III RN 107/98), iż „szkodliwość dla środowiska nie może być w kontekście art.73 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska utożsamiana ze szkodliwością dla zdrowia”.

Pomijając nawet zdolność administracji do spraw ochrony środowiska do dokonania oceny wpływu określonych zamierzeń na zdrowie ludzi, wydaje się, że utożsamienie obu sfer prowadzić może do przekłamania podłoża i obrazu konfliktu społecznego, w konsekwencji - do jego eskalacji.

Podsumowanie

Ustawa o dostępie do informacji o środowisku i ocenach oddziaływania na środowisko jest ustawą ważną i potrzebną. Ustawa ta, jak i moment jej wejścia w życie, uwzględniać jednak powinny w znacznie większym stopniu polskie realia prawne i polityczne, trzeźwo oceniając polskie ambicje sprostania omawianym wymogom Unii Europejskiej, a ujmując rzecz precyzyjnie - wymogom jakie mogą zyskać swój realny kształt jedynie w rozwiniętych państwach demokratycznych. Rozwiązania legislacyjne przyjęte w ustawie winny zostać dodatkowo skonfrontowane z prawem konkurencji i wymogami bezpieczeństwa przemysłowego. Ustawa wymaga także znacznych zmian redakcyjnych.

Mgr Michał Bechnke
Kancelaria Prawnicza CIC s.c.,
Gdańsk