

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.

Jolanta Śliżewska-Rogała

Konsultacje społeczne w świetle przepisów prawa francuskiego

Wprowadzenie

W dniach 14-18 lutego 2000r. w Ministerstwie Środowiska odbyły się spotkania z ekspertem francuskim Panem Marc Lansiert z Ministerstwa Planowania Przestrzennego i Środowiska. Przedmiotem ich było przekazanie doświadczeń francuskich i udzielenie konsultacji stronie polskiej w zakresie transpozycji do polskiego prawa i praktyki administracyjnej dyrektyw Unii Europejskiej: 85/337EEC, 90/313/EEC i 97/11/UE dotyczących ocen oddziaływania na środowisko i dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku.

W trakcie spotkań odbyło się seminarium z rozszerzonym udziałem przedstawicieli departamentów Ministerstwa Środowiska, Inspekcji Ochrony Środowiska (GIOŚ, WIOŚ) samorządów terytorialnych, organizacji pozarządowych oraz innych instytucji zaangażowanych we wdrażanie wspomnianych dyrektyw.

W wyniku spotkań strona polska zapoznała się z generalnymi zasadami funkcjonowania prawa w zakresie procedur związanych z oceną oddziaływania na środowisko oraz konsultacjami społecznymi we Francji. Duże zainteresowanie wzbudziła procedura konsultacji społecznych i ich włączenie do postępowania administracyjnego w sprawie wydania zezwolenia na podjęcie przedsięwzięcia.

Informowanie społeczeństwa o zamierzeniach inwestycyjnych związanych z uciążliwą działalnością, a także zbieranie i rejestrowanie uwag społeczności lokalnych posiada tradycję sięgającą początku XIX wieku. Ustawa z kwietnia 1810r. nakazywała zawiadamianie społeczeństwa przez rozwieszanie afiszów i publikowanie informacji o planowanych budowach takich obiektów, a dekret cesarski z października 1810r. zawierał katalog manufaktur i warsztatów powodujących uciążliwość dla sąsiedztwa. Przykładowo można wśród nich wymienić "zakłady", w których topiono łój wołowy, produkowano błękit pruski, vitriol, kleje, a także garbarnie skór, itp. Katalog ten był sukcesywnie rozszerzany.

Obecnie we Francji, ustawa z 12 lipca 1985r. o demokratyzacji konsultacji społecznych i ochronie środowiska reguluje udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o zezwoleniach na realizację przedsięwzięć mogących mieć wpływ na środowisko.

Ustawa określa konsultacje społeczne jako procedurę informowania społeczeństwa przed wydaniem decyzji o projektowanych przedsięwzięciach w celu zebrania opinii, sugestii, kontrpropozycji, aby zapewnić organowi wydającemu decyzję pełną informację w trakcie rozpatrywania sprawy.

Ustawę stosuje się tylko do konsultacji publicznych dokumentów urbanistycznych oraz zagospodarowania terenu, budowli i prac terenowych. We Francji przedmiotem konsultacji społecznych są również inne rodzaje rozstrzygnięć administracyjnych jak np. wyłączenia na rzecz użyteczności publicznej. Są one jednak regulowane właściwymi im przepisami.

W zakresie planów urbanistycznych konsultacji społecznej poddaje się m.in. zatwierdzanie, zmiany i rewizje planów ustalających zasady ogólne przeznaczenia gruntów w gminie z podziałem na strefy, dla których określa się współczynnik wykorzystania terenu (plan d'occupation des sols - POS).

Realizacja zagospodarowania terenu, budowli i prac budowlanych (dla celów publicznych lub prywatnych), która może ze względu na charakter przedsięwzięcia i lokalizację w określonym terenie zagrozić środowisku jest poddawana konsultacji społecznej. Dekret z 23 kwietnia 1985r. zawiera katalog tych przedsięwzięć z określonym dla każdego z nich progiem technicznym lub lokalizacyjnym i w kilku przypadkach finansowym, po przekroczeniu którego, obowiązuje uruchomienie konsultacji społecznych. Wśród tych przedsięwzięć znajdują się instalacje sklasyfikowane, które mogą być "źródłem uciążliwości lub ryzyka dla zdrowia, bezpieczeństwa, środowiska, rolnictwa, przyrody i zabezpieczenia majątku narodowego". Są one zdefiniowane w nomenklaturze ustalonej dekretem Rady Państwa z 21 września 1977r. Dekret poddaje instalacje "klasyfikowane" reżimowi zezwoleń lub oświadczeń zależnie od wagi niebezpieczeństwa i zagrożeń dla środowiska.

Zwolnione od przeprowadzenia konsultacji społecznej są prace konserwacyjne i remonty, a także prace przeprowadzane w przypadku groźby katastrofy. Przedsięwzięcia, które pomimo, że figurują w katalogu, ale stanowią tajemnicę wojskową lub zostały z wystarczającą precyzją scharakteryzowane w dokumentach przedłożonych dla celów uprzednio przeprowadzonej konsultacji np. przy rozstrzygnięciu wyłączenia, są zwolnione od konsultacji. Ten ostatni przypadek obwarowany jest dodatkowymi warunkami:

- społeczeństwo musi zostać poinformowane, że nie będą miały miejsca następne konsultacje odnośnie zmiany zagospodarowania terenu, realizacji budowli i prac;
- realizacja musi być rozpoczęta w okresie ważności konsultacji;

- zwolnienia nie dotyczą pozwolenia na uruchomienie instalacji “sklasyfikowanych”.

Komisarz- konsultant

Konsultacjami społecznymi wynikającymi z mocy ustawy z 12 lipca 1983r. kieruje komisarz-konsultant. Komisarz-konsultant jest wyznaczany przez prezesa trybunału administracyjnego z listy departamentalnej ustalonej decyzją komisji działającej przy prezesie. Ustawodawca uznał takie rozwiązanie za najlepiej gwarantujące niezależność komisarza od inwestora i administracji publicznej. W przypadku konsultacji społecznych ustanowionych przepisami innych ustaw, komisarza-konsultanta wyznacza prefekt, mer lub przewodniczący rady głównej w zależności od rodzaju rozstrzygnięcia.

W przypadku przedsięwzięć o dużej skali lub przewidywanych trudnościach, może być powołana komisja konsultacyjna, w skład której wchodzi osoby znajdujące się na liście departamentalnej. Osoba wyznaczona na komisarza-konsultanta do prowadzenia “dialogu” pomiędzy inwestorem a społeczeństwem musi wykazać się kompetencjami zawodowymi, kompetencjami w zakresie oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, a także zdolnościami do kierowania konsultacjami w szczególności w zakresie inicjowania zaangażowania społeczeństwa do udziału w konsultacji.

Komisarz-konsultant nie może być wybierany spośród osób związanych z organizacjami ekologicznymi oraz osób związanych z inwestorem lub administracją publiczną, a więc osób, które wzbudzałyby wątpliwości jeśli chodzi o ich bezstronność i niezależność.

Prezes trybunału administracyjnego wyznacza komisarza-konsultanta w zależności od problemów, które może wywołać konsultacja, kładąc nacisk na takie, a nie inne kompetencje komisarza. Np. w przypadku projektu scalania gruntów, komisarz powinien wykazać znajomość zagadnień związanych z tą operacją (rewindykacje właścicieli gruntów, polepszenie struktury eksploatacji gruntów itp.), a także aspektów ochrony środowiska przy realizacji tego przedsięwzięcia.

Prezes trybunału administracyjnego dysponuje okresem 15 dni na wyznaczenie komisarza, poczynając od daty przekazania mu wszystkich niezbędnych dokumentów. Chociaż jest to termin indykatywny, jego respektowanie jest szczególnie ważne w przypadkach, w których administracja obowiązana jest do wydania rozstrzygnięcia w oznaczonym terminie.

Uprawnienia komisarza-konsultanta

Uprawnienia komisarza są określone przepisami, które kładą nacisk na zapewnienie prawidłowego prowadzenia konsultacji i ich ożywienia. Może on:

- przeprowadzić wizję lokalną,
- żądać uzupełnienia dokumentów konsultacyjnych,
- zwrócić się z wnioskiem do prezesa trybunału konstytucyjnego o powołanie eksperta do rozwiązania specyficznych problemów w trakcie konsultacji (wynagrodzenie eksperta spoczywa na inwestorze),
- zorganizować debatę publiczną,
- przedłużyć okres trwania konsultacji.

Organ administracji publicznej, do którego należy organizacja konsultacji, przed wydaniem rozporządzenia o rozpoczęciu konsultacji zobowiązany jest konsultować się z komisarzem. Ma on prawo przedstawiać swoje propozycje dotyczące organizacji oraz określenia dni i godzin, w których będzie się on spotykał ze społeczeństwem.

W przypadku zorganizowania debaty publicznej i przedłużenia okresu trwania konsultacji, komisarz ma prawo podjąć decyzję samodzielnie. W pozostałych przypadkach ma on tylko prawo przedstawiania propozycji i musi je negocjować z innymi organami albo osobami.

Wizja lokalna jest czynnością niezbędną do wypełnienia misji komisarza lub komisji konsultacyjnej. W przypadku inwestycji liniowych o znacznej długości, członkowie komisji wizytują wyznaczone odcinki. W innych przypadkach, zalecana jest obecność wszystkich członków komisji w trakcie przeprowadzania wizji terenowej.

Komisarz-konsultant powinien czuwać nad tym, by społeczeństwo otrzymało możliwie pełną informację o przedmiocie konsultacji. Jeżeli jest inaczej, ma on prawo wystąpić z inicjatywą uzupełnienia dokumentacji przez inwestora. Może to uczynić za pomocą listu poleconego z potwierdzeniem odbioru. Inwestor może odmówić, powołując się np. na względy tajemnicy w zakresie technologii, tajemnicę wojskową lub inne tajemnice chronione prawem, a także może odpowiedzieć, że taki dokument nie istnieje lub on nim nie dysponuje. Taka odpowiedź inwestora wykładana jest w siedzibie przeprowadzania konsultacji i komisarz uwzględnia ją w swoim raporcie. Jeśli inwestor nie odpowiada lub przysyła odpowiedź, która nie wydaje się

prawnie uzasadniona, komisarz ocenia w raporcie znaczenie żądanego dokumentu i prawomocność przedstawionych argumentów.

Organizacja debaty publicznej w trakcie konsultacji jest znaczącym przejawem demokratyzacji ich procedury i chociaż jest elementem fakultatywnym procedury, nadaje konsultacjom bardzo ważny akcent. Debata pozwala na szeroką dyskusję publiczną i wypowiedzenie się przeciwników przedsięwzięcia w obecności inwestora. Rolą komisarza-konsultanta jest rozpoznanie okoliczności, w których powinien zorganizować debatę publiczną, ponieważ nie zawsze jest to uzasadnione. Najczęściej organizuje się ją w przypadku przedsięwzięcia o dużej skali, w sytuacji konfliktowej wynikającej z braku dostatecznej informacji (poprzez dostarczenie społeczeństwu pełnej informacji zmniejsza się napięcie społeczne) oraz w sytuacji, w której komisarz-konsultant ocenił, że środki zawiadomienia o konsultacjach były niewystarczające lub nieodpowiadające przedmiotowi konsultacji.

Po wydaniu rozporządzenia o zorganizowaniu debaty publicznej, jej tryb przeprowadzania jest przedstawiany inwestorowi, którego udział w zebraniu jest obowiązkowy. Prawo pozostawia swobodę trybu organizowania debat - od krótkich spotkań do bardziej skomplikowanych i długotrwałych, włącznie z przesłuchaniami niezbędnymi w przypadku przedsięwzięć zakrojonych na dużą skalę.

W wyniku debaty publicznej może być uzasadnione przedłużenie okresu konsultacji. Po zakończeniu zebrania komisarz-konsultant sporządza raport, który jest przekazany inwestorowi. Inwestor może przedstawić swoje uwagi. Raport i uwagi inwestora są załączane do raportu końcowego.

Komisarz-konsultant ma prawo przedłużyć trwanie konsultacji o 15 dni. Jest on niezależny w ocenie okoliczności, które go do tego skłaniają, ale musi wziąć pod uwagę, że decyzja taka musi być umotywowana.

Raport i wnioski z konsultacji społecznych

Po zamknięciu akt konsultacji przez prefekta, jego zastępcę lub mera w zależności od przypadku określonego prawem, zostają one przekazane komisarzowi-konsultantowi. Począwszy od daty ich otrzymania, dysponuje on okresem jednego miesiąca dla przedstawienia raportu i wniosków organowi organizującemu konsultacje.

Raport i wnioski mają na celu zapewnienie właściwemu organowi jak najpełniejszej informacji przy podejmowaniu decyzji na zezwolenie, odmowę lub określenie warunków, pod którymi może być realizowane przedsięwzięcie. Raport powinien zawierać informację kompletną i syntetyczną, opracowaną na podstawie zgłaszanych uwag.

W raporcie należy przedstawić cały przebieg zdarzeń mających miejsce w trakcie konsultacji, a także inicjatywy podjęte przez komisarza (wizja lokalna i napotkane w tym czasie trudności, żądanie dodatkowych dokumentów i sposób załatwienia przez inwestora, protokół z debaty publicznej, decyzja o przedłużeniu konsultacji, uwzględnianie propozycji przedstawianych przez komisarza itp.). Ważną informację stanowią relacje liczbowe pomiędzy uwagami pisemnymi i ustnymi (w tym rozróżnienie, jeśli to możliwe - korzystnych i niekorzystnych dla projektu), petycjami z licznymi podpisami, kontrpropozycjami itp.

Analiza syntetyczna uwag, opinii i kontrpropozycji musi być oparta na uwzględnieniu każdej z nich, jednocześnie musi być obiektywna.

Swoje stanowisko osobiste - pozytywne lub negatywne dotyczące projektu - komisarz obowiązany jest zająć w oddzielnym dokumencie zawierającym wnioski. Stanowisko to z mocy prawa może być odmienne od opinii większości społeczeństwa. Musi ono jednak być bardzo wyraźnie sformułowane. W sytuacji, w której komisarz ma trudności z wyrażeniem zdecydowanie pozytywnej lub zdecydowanie negatywnej opinii o projekcie, może przedstawić zalecenia lub warunki do projektu. Zalecenia mają charakter sugestii skierowanych do właściwego organu, który może je uwzględnić lub nie uwzględnić. Warunki natomiast rodzą konsekwencje prawne. Jeśli organ uzna, że warunki te nie są wystarczające do wydania pozwolenia, to uznaje, że sformułowanie "wyrażam opinię pozytywną pod warunkiem, że..." jest praktycznie jednoznaczne ze sformułowaniem "wyrażam opinię negatywną, chyba że..." i taką opinię bierze pod uwagę. Komisarz-konsultant obowiązany jest więc jednoznacznie rozróżnić zalecenia i warunki, pod którymi przedstawia on swoje stanowisko popierające projekt.

Jeśli opinia negatywna komisarza-konsultanta została przekazana w ramach konsultacji przeprowadzonej na podstawie ustawy z 12 lipca 1983r., a organ wydający rozstrzygnięcie nie wziął jej pod uwagę, sędzia administracyjny może wstrzymać wykonanie decyzji. Ma to miejsce w przypadku jeśli w odwołaniu od decyzji przedstawiono poważne argumenty będące jednocześnie podstawą do uzasadnienia anulowania decyzji.

Raport i wnioski udostępniane są społeczeństwu do wglądu.

Wynagrodzenie komisarza- konsultanta

Wynagrodzenie komisarza-konsultanta pokrywane jest przez inwestora, a ustala je prezes trybunału administracyjnego. W skład wynagrodzenia wchodzi honorarium za czas poświęcony konsultacjom i trudności z nimi związane, a także zwrot kosztów podróży i zwrot za udokumentowane koszty związane np. z powielaniem dokumentów, przesyłkami pocztowymi, rozmowami telefonicznymi itp.

Organizacja konsultacji społecznej

Co najmniej 15 dni przed rozpoczęciem konsultacji właściwy organ zawiadamia społeczeństwo o konsultacji podając: przedmiot konsultacji, nazwisko i tytuł komisarza-konsultanta albo członków komisji konsultacyjnej, datę rozpoczęcia, miejsce, okres trwania, oraz miejsca, gdzie raport komisarza będzie udostępniony społeczeństwu po zakończeniu konsultacji.

Zawiadomienie dokonywane jest przez obwieszczenie i ogłoszenie w prasie lub w innych mediach. Obwieszczenie (podczas całego okresu konsultacji) ma miejsce w gminach wyznaczonych przez organ organizujący konsultacje, a także w miejscu lub miejscach projektowanej lokalizacji, widocznych z drogi publicznej. W prasie ogłasza się przez pierwsze 8 dni trwania konsultacji.

Dokumentacja wykładana podczas konsultacji musi zawierać studium wpływu na środowisko (ocenę oddziaływania na środowisko) oraz wskazywać sposób w jaki konsultacje są włączone w procedurę administracyjną odpowiadającą rozpatrywanej działalności i wymienić przepisy, które określają tę konsultację. Konsultacje rozpoczyna się przed podjęciem decyzji administracyjnej.

Czas trwania konsultacji nie może być krótszy niż 1 miesiąc, a maksymalnie mogą być to 2 miesiące. Komisarz-konsultant może podjąć umotywowaną decyzję o przedłużeniu konsultacji o 15 dni.

Konsultacja zachowuje swoją „moc” w zasadzie przez 5 lat. Jeśli inwestor nie rozpoczął prac przed upływem 5 lat, powinna mieć miejsce następna konsultacja. Ten okres może zostać

skrócony, co jest regulowane przepisami szczegółowymi. W każdym przypadku o przedłużeniu terminu 5 lat można zdecydować przed wygaśnięciem terminu.

W przypadku inwestycji implikującej przeprowadzenie kilku konsultacji społecznych, z których co najmniej jedna jest regulowana ustawą o demokratyzacji konsultacji społecznych i ochronie środowiska, ustawodawca przewidział możliwość ich połączenia. Podyktowane jest to nie tylko chęcią zmniejszenia obciążenia spowodowanego organizowaniem wielu konsultacji, ale także ułatwienia społeczeństwu percepcji całego przedsięwzięcia. W zakres takich połączonych konsultacji wchodzi oczywiście zmiana lub rewizja planów urbanistycznych. Tryb ich przeprowadzania jest szczegółowo określony w przepisach.

Podsumowanie

Institucja konsultacji społecznych w dziedzinie ochrony środowiska poza wąskim gronem profesjonalistów, jest prawie do tej pory w Polsce nieznaną. Wprowadzone w 1994r. przepisami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym konsultacje związane z zatwierdzaniem projektów planów zagospodarowania przestrzennego nie spełniają swojej roli, o czym świadczą liczne protesty społeczne przy podejmowaniu niektórych kontrowersyjnych z punktu widzenia ochrony środowiska, przedsięwzięć. Składa się na to wiele czynników, wśród których można wymienić zarówno niedoskonałości przepisów prawnych, jak i nieprzestrzeganie ich wdrażania przez organy administracji publicznej, a przede wszystkim brak przygotowania urzędników, działaczy gospodarczych i całego społeczeństwa do postrzegania konsultacji społecznych jako jednego z przejawów demokracji.

Na podstawie doświadczeń francuskich można zauważyć, jak bardzo ważne jest określenie w przepisach prawnych trybu przygotowania, przeprowadzania i kierowania konsultacjami społecznymi. Chociaż u niektórych może wzbudzać wątpliwości zbyt szczegółowe potraktowanie tych procedur (w artykule przedstawiono tylko procedury związane ze stosowaniem ustawy z 12 lipca 1983r., ale np. kodeks urbanistyczny, kodeks leśny, prawo wodne przewidują konsultacje społeczne wynikające z wydawania innych rozstrzygnięć) wydaje się to jednak niezwykle ważne z uwagi na delikatną materię w jaką się wkracza. Poddanie zamierzonej inwestycji publicznej konsultacji, gdzie w grę wchodzi ochrona środowiska, a jednocześnie koszty inwestora, koszty społeczne, interes społeczny, interes prywatny wymaga procedur na tyle dokładnych, by przy pełnej informacji, respektowaniu praw obywateli i interesu społecznego podjęta została świadoma decyzja.

Opracowała Jolanta Śliżewska-Rogała
na podstawie materiałów francuskiego Ministerstwa Planowania Przestrzennego i
Środowiska