

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.

Jerzy Jendrośka

Rządowy projekt ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie

Wprowadzenie

W dniu 22 grudnia 1999 roku rząd skierował do Sejmu RP projekt ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie (druk 1616). Prace nad uregulowaniem tej problematyki trwały kilka lat. W ramach tych prac powstało szereg projektów odzwierciedlających kolejne pomysły na formę, zakres i treść proponowanej regulacji prawnej. Ostateczny projekt skierowany przez rząd do Sejmu wzbudza jednak wiele kontrowersji i uwag krytycznych zarówno ze strony przedstawicieli kół gospodarczych (jak świadczą o tym wyniki spotkania konsultacyjnego na ten temat zorganizowanego przez Polską Izbę Ekologii w Katowicach w dniu 14 lutego 2000r.), jak i organizacji pozarządowych (zob. np. oświadczenie Polskiej Zielonej Sieci – „Rzeczpospolita” z 17 lutego 2000r.). Dość powszechnie uznaje się, iż projekt ten stanowi pewien regres w stosunku do poprzednich projektów – zarówno z punktu widzenia przyjętych w nim konkretnych rozwiązań, jak i z punktu widzenia techniki legislacyjnej.

Piszący te słowa w stopniu większym (projekty PHARE) lub mniejszym (projekt resortowy skierowany do konsultacji i ostateczny projekt rządowy), w ten lub inny sposób, włączony był w opracowywanie prawie wszystkich kolejnych wersji projektu tej ustawy. Poczuwając się zatem do pewnej odpowiedzialności za jego kształt nie można jednocześnie uniknąć wskazania pewnych niedociągnięć ostatecznego projektu ustawy na tle przyjętych w poszczególnych wersjach projektu rozwiązań pewnych kluczowych kwestii.

Historia legislacyjna projektu

Pierwsza wersja omawianego tutaj projektu ustawy powstała w wyniku realizowanego w latach 1994-1995 w ramach programu PHARE projektu PHR EC/EPP/91/21-E4/1. W jego efekcie powstał projekt ustawy o prognozach i ocenach oddziaływania na środowisko¹. W 1995 roku postanowiono regulację prawną OOS połączyć z nową kompleksową ustawą o ochronie środowiska, a wspomniany wyżej projekt poddać pewnym modyfikacjom pod kątem dostosowania do projektu tej nowej kompleksowej ustawy. Prace nad projektem tej kompleksowej ustawy realizowane były w ramach projektu PHARE EC/EPP/91/1.2.4. Zmodyfikowana wersja projektu regulacji prawnej OOS stanowić miała jeden z rozdziałów projektu ustawy kompleksowej, obok kwestii takich jak ochrona powietrza, zintegrowane pozwolenia ekologiczne, odpowiedzialność prawna, środki finansowo-prawne czy też dostęp do informacji i udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Z powodu licznych kontrowersji prace nad projektem tej ustawy kompleksowej znacznie się przedłużyły. Kontrowersje te nie dotyczyły jednak zmodyfikowanej wersji rozwiązań dotyczących regulacji prawnej prognoz i ocen oddziaływania na środowisko, która niewiele różniła się od wersji zawartej w projekcie z 1995 roku² oraz regulacji prawnej dostępu do informacji oraz udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Wobec przedłużających się w resorcie ochrony środowiska prac nad całą ustawą oraz konieczności wykazania się postępowaniem w dostosowaniu do wymagań Unii Europejskiej w zakresie ustawodawstwa tzw. horyzontalnego – wiosną 1999 roku postanowiono te trzy zagadnienia wyłączyć z ustawy kompleksowej i przedstawić w ramach jednej ustawy. W efekcie powstał projekt ustawy o dostępie do informacji o środowisku i ocenach oddziaływania na środowisko (tzw. projekt z czerwca 1999r.). Projekt ten poddany został szerokiej konsultacji i w jej efekcie pojawił się zmodyfikowany projekt z 30 września 1999 roku ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie.

Cel i znaczenie proponowanej ustawy

Nowa ustawa ma na celu:

¹ Zob. J. Jendrośka, A. Tyszecki, Projekt ustawy o prognozach i ocenach oddziaływania na środowisko, Biuletyn Komisji ds. OOS, nr 19 z 1995r.

² Zob. J. Jendrośka, Ocena oddziaływania na środowisko (OOS): fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych, Wrocław 1997, ss. 96-106

- dostosowanie polskiego prawa do wymagań Unii Europejskiej w zakresie tzw. ustawodawstwa horyzontalnego tzn. Dyrektywy 85/337 EWG z dnia 27 czerwca 1985 roku w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska (znowelizowanej Dyrektywą Rady 97/11 z dnia 3 marca 1997 roku) oraz Dyrektywy Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 roku w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku,
- stworzenie ram prawnych umożliwiających realizację konstytucyjnego prawa do informacji o środowisku,
- stworzenie procedur umożliwiających efektywną realizację zobowiązań międzynarodowych dotyczących inwestycji o potencjalnym transgranicznym oddziaływaniu, w tym zwłaszcza wymagań podpisanej w 1991 roku w Espoo i ratyfikowanej przez Polskę w 1998 roku Konwencji EKG ONZ o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym,
- usprawnienie procesów decyzyjnych związanych z wykonywaniem ocen oddziaływania na środowisko, w tym zwłaszcza w odniesieniu do kwestii udziału społeczeństwa,
- stworzenie podstaw prawnych dla przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko w odniesieniu do planów i programów zgodnie z projektem dyrektywy COM/96/511 (ze zmianami przewidzianymi w COM/99/73),
- umożliwienie ratyfikacji podpisanej przez Polskę w Aarhus w 1998 roku Konwencji EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (choć zaznaczyć należy, iż cel ten nie jest oficjalnie uwzględniony w uzasadnieniu ustawy i nie odnosi się ona z założenia do pewnych zawartych w tej Konwencji zagadnień).

Zakres i treść nowej regulacji

Ustawa, w myśl projektu, zawiera regulację prawną w odniesieniu do pięciu podstawowych grup zagadnień:

- dostępu do informacji,
- udziału społeczeństwa,
- ocen oddziaływania na środowisko w odniesieniu do planów i programów,
- ocen oddziaływania na środowisko planowanych konkretnych przedsięwzięć (głównie projektów inwestycyjnych),
- postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko.

Ponadto ustawa zawiera przepisy ogólne oraz zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy końcowe i przejściowe.

Przepisy ogólne (art.1 i 2) – określają zakres ustawy oraz zawierają definicje zanieczyszczenia oraz oddziaływania na środowisko.

Dostęp do informacji (art.3-10) – w myśl projektu ustawa, w ślad za konstytucją oraz Dyrektywą 313/90 i konwencją z Aarhus, gwarantuje każdemu prawo do informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w posiadaniu władz publicznych. Podmiotem uprawnionym jest „każdy”, co oznacza, iż udostępnienia informacji nie można uzależniać od obywatelstwa, miejsca zamieszkania czy też wykazania się jakimkolwiek interesem w sprawie. Zobowiązanymi do udostępniania informacji w trybie ustawy są organy administracji rządowej i samorządowej wszystkich szczebli, a także – zgodnie z art.10 projektu ustawy - inne jednostki organizacyjne właściwe w sprawach ochrony środowiska (co rozumieć należy zgodnie z art.61 Konstytucji tzn. „w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”).

Ustawa dzieli informacje o środowisku i jego ochronie na dwa rodzaje. W art.4 ust.2 precyzyjnie określa pewne kategorie dokumentów (np. różnego rodzaju decyzje wymagane przepisami o ochronie środowiska), które udostępniane są bezpłatnie do wglądu w siedzibie organu. Organy zobowiązane są do prowadzenia publicznie dostępnych wykazów danych o tych dokumentach.

Ponadto udostępnianiu podlegają także inne informacje o środowisku i jego ochronie gromadzone w formie pisemnej, wizualnej, fonicznej i baz danych, zdefiniowane w art.4 ust.3.

Nie bardzo jasne jest dlaczego w projekcie definicja „informacji dotyczącej środowiska” zawarta w Dyrektywie 313/90 (i nieco bardziej rozbudowana w konwencji z Aarhus) ma charakter kombinowany: w art.2 jest tylko definicja zanieczyszczenia, które to pojęcie nie jest definiowane ani w Dyrektywie 337/85 ani Dyrektywie 313/90 (ani w Konwencjach z Espoo i Aarhus) i nie ma kluczowego znaczenia dla tej ustawy (choć pojawia się w niej w kilku przepisach) obejmuje zaś część definicji „informacji dotyczącej środowiska”, zaś reszta tej definicji zawarta jest w przepisach materialnych tzn. w art.4 ust.2 i ust.3.

Projekt wprowadza „publicznie dostępne wykazy”, jest to olbrzymi regres w stosunku do „publicznych rejestrów” przewidzianych, zgodnie z art.5.2.b) i) Konwencji z Aarhus, w projekcie ustawy z 30 września 1999r. O ile w Konwencji i w projekcie z września chodziło o tworzenie „swoistych czytelni lub bibliotek” (jako wypróbowanego w wielu krajach sposobu na ułatwienie dostępu do pewnych informacji) to projekt z 15 grudnia przewiduje jedynie istnienie „wykazów” danych o tych dokumentach. Zmiana ta ma fundamentalne znaczenie dla dostępności informacji – po wyszukaniu w wykazie o jaką informację chodzi, należy sporządzić wniosek na piśmie i czekać na znalezienie odpowiedniego dokumentu w biurku odpowiedniego urzędnika. Problemem jest tutaj nie tylko utrudnienie dla żądającego informacji, ale też i fakt, że prowadzić to może do dezorganizacji pracy urzędów bo projekt (w ślad za Dyrektywą i Konwencją) nie pozwala na odmowę udostępnienia tylko dlatego, iż dany urzędnik właśnie potrzebuje danego dokumentu gdyż np. prowadzona jest kontrola w tym zakresie.

W projekcie określa się też wyjątki od zasady udostępniania informacji (zgodnie z przedstawionymi wyżej wyjątkami określonymi przez dyrektywę i konwencję z Aarhus), projekt odwołuje się tutaj do przepisów o ochronie informacji niejawnych, a więc zawiera odesłanie do przepisów ustawy z 22 stycznia 1999r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 95, poz.11). Na uwagę zasługuje art.5 ust.2 pkt 1 pozwalający wyłączyć z udostępniania dane o wartości handlowej, jeśli ich ujawnienie mogłoby pogorszyć konkurencyjną pozycję przekazującego informację. W art.6 ust.1 projekt nakazuje udostępnianie informacji bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy.

Zakres wyjątków od zasady udostępniania jest zasadniczo zgodny z Dyrektywą i konwencją z Aarhus, przepis ten sformułowany jest jednak nieprecyzyjnie i wymaga poprawek. Projekt mówi o przepisach o ochronie informacji niejawnych, a więc zawiera odesłanie do przepisów ustawy z 22 stycznia 1999r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 95, poz.11), która zastąpiła ustawę o tajemnicy państwowej i służbowej z 1982r. Ustawa ta dość precyzyjnie określa co jest tajemnicą państwową (odpowiedniki przewidzianych w Dyrektywie i Konwencji wyjątków od zasady udostępniania motywowanych względami stosunków międzynarodowych, obronności kraju i bezpieczeństwa publicznego). Tajemnicą służbową zaś według art.2 pkt 2 tej ustawy jest „informacja niejawna nie będąca tajemnicą państwową, uzyskana w związku z czynnościami służbowymi albo wykonywaniem prac zleconych, której nieuprawnione ujawnienie mogłoby narazić na szkodę interes państwa, interes publiczny lub prawnie chroniony interes obywateli albo jednostki organizacyjnej lub obywatela” przy czym,

zgodnie z art.22, kierownicy jednostek organizacyjnych zapewniają przeszkolenie podległych im pracowników w zakresie klasyfikowania informacji niejawnych.

Tak więc w projekcie ustawy odesłanie do przepisów o ochronie informacji niejawnych musi być zróżnicowane: informacje stanowiące tajemnicę państwową wyłączone są z udostępniania, podczas gdy w odniesieniu do tajemnicy służbowej daje się wskazówki co ma nią być objęte, a więc to co jest w projekcie w punktach 1) – 4).

Obecne brzmienie art.5 pkt 3 ("nie udostępnia się informacji dotyczących dokumentów lub danych dostarczonych przez osoby trzecie, jeżeli złożyły one zastrzeżenie o ich nieujawnianiu") jest ewidentnie sprzeczne z Dyrektywą i Konwencją oraz w istocie ze zdrowym rozsądkiem: jeśli wszystko co dostarczyły osoby trzecie mogłoby być nieujawnione to praktycznie nic nie byłoby jawne. Rzecz polega na niedokładnym przejęciu tego wyjątku z dyrektywy (i Konwencji) - chodzi bowiem tutaj tylko o dokumenty lub dane dostarczone przez osoby trzecie, jeśli nie miały one obowiązku ich dostarczenia (np. nie wolno na tej podstawie wyłączyć z udostępnienia tych informacji, które przepisy określają jako niezbędne elementy wniosku o wydanie danej decyzji (np. o koncesję górniczą), wolno natomiast dodatkowe informacje, które wnioskujący o koncesję dostarczył dobrowolnie).

Projekt przewiduje pobieranie opłaty za wyszukiwanie informacji, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesyłanie - z zastrzeżeniem, iż opłaty te nie powinny stanowić przeszkody w dostępie do informacji.

Udział społeczeństwa (art.11-17) – projekt ustawy podejmuje próbę określenia reguł postępowania w przypadkach, w których na mocy innych przepisów przewidziany jest udział społeczeństwa (dotyczy to głównie części ustawy odnoszących się do OOS planów i programów oraz OOS przedsięwzięć, ale też z założenia odnosić się do tego będą postanowienia innych ustaw przewidujących udział społeczeństwa w dziedzinie ochrony środowiska).

Projekt ustawy przewiduje powiadamianie społeczeństwa zarówno o wszczęciu postępowania, jak i o jego wyniku (tj. decyzji w sprawie) poprzez podanie do publicznej wiadomości o umieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie wniosku o wydanie decyzji oraz samej decyzji. Postawić można pytanie czy sposób podania do publicznej wiadomości przewidziany w art.12 ust.3 (poprzez zamieszczenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie organu, a gdy organ mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo – poprzez

ogłoszenie w prasie regionalnej) jest skuteczny. Należy zastanowić się nad ujęciem w ustawie tej kwestii w sposób bardziej nowoczesny. W XXI wieku skutecznym sposobem podania do publicznej wiadomości będzie przede wszystkim zawiadomienie przez internet (tak już robi np. Ministerstwo Środowiska zapraszając do konsultacji społecznych) lub poprzez teletekst w lokalnej telewizji.

Projekt przewiduje też, iż każdy może złożyć uwagi i wnioski w sprawie wydania decyzji i innych dokumentów wymagających wykonania OOS, zaś organy zobowiązane są rozpatrzyć zgłoszone uwagi i wnioski. W przypadku dokumentów wymagane jest dołączenie do nich informacji o zgłoszonych uwagach i wnioskach oraz sposobie ich wykorzystania (art.14 ust 2).

Projekt, rozszerzając w pewnym stopniu możliwość udziału w postępowaniu na szerokie kręgi społeczeństwa jednocześnie likwiduje pewne istniejące dotąd uprawnienia przysługujące określonym podmiotom. Projekt likwiduje funkcjonujący obecnie (i podawany za wzór na całym świecie) system powiadamiania organizacji ekologicznych przewidziany w art.100 ustawy o ochronie środowiska. Co więcej, projekt wyklucza zastosowanie generalnego przepisu w tym względzie przewidzianego w art.31 para 4 KPA. Projekt likwiduje też uprawnienia jednostek pomocniczych samorządu (komitetów osiedlowych) przewidziane w art.100 uos. W obydwu przypadkach zlikwidowanie istniejących uprawnień wydaje się sprzeczne z duchem Konwencji z Aarhus.

Oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do planów, programów, strategii (art.18-23) – projekt wprowadza obowiązek przeprowadzenia postępowania OOS (i sporządzenia tzw. prognozy oddziaływania na środowisko) w stosunku do projektów koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i projektów planów zagospodarowania przestrzennego, a także projektów polityk, strategii, planów lub programów, których realizacja może oddziaływać na środowisko i których wykonanie przez organy centralne lub wojewódzkie wymagane jest przez ustawy w odniesieniu do transportu, energetyki, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, przemysłu, telekomunikacji i turystyki. W stosunku do najnowszego projektu Dyrektywy z 13 grudnia 1999r. brakuje tutaj rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa. Niezbędne jest też dodanie strategii rozwoju województwa – m.in. dlatego, iż przeprowadzenie OOS jest warunkiem uzyskania funduszy z Unii Europejskiej.

Projekt zawiera tutaj pewne niejasności: nie określa kto rozstrzyga o tym czy realizacja danego programu czy planu może oddziaływać na środowisko - a zatem czy wymaga oceny

czy nie. Nie bardzo też wiadomo, co to znaczy „programy opracowywane centralnie”, a także, czy sformułowanie „organ wojewódzki” oznacza wojewodę czy też i organy samorządu wojewódzkiego.

Oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć (art.24-36) – projekt ustawy podejmuje tutaj próbę ujednoczenia systemu OOS w Polsce w odniesieniu do konkretnych projektów inwestycyjnych (nazywanych w projekcie ustawy przedsięwzięciami). Podkreślić należy, iż w Polsce, odmiennie niż w Unii Europejskiej, mianem oceny oddziaływania na środowisko określa się jedynie raport (dokumentację) OOS nie zaś, tak jak w Unii – całą procedurę oceny. W projekcie nowej ustawy mówi się już o postępowaniu w sprawie oceny, którego elementem jest wykonanie raportu OOS – a więc dostosowuje terminologię do wymagań Unii.

Projekt idzie śladem praktyki w Unii Europejskiej i przewiduje zlikwidowanie w ogóle wymogu wykonywania OOS przez biegłych – nie ma żadnych ograniczeń podmiotowych kto może wykonywać raport oddziaływania na środowisko.

Kluczowym dla zakresu OOS jest w projekcie lista przedsięwzięć wymagających OOS określona w Dyrektywie 335/85. Wykracza ona poza zakres pojęcia „inwestycji” w Polsce, stąd też zamiast „inwestycji”, w myśl projektu ustawy posługiwać się będziemy terminem „przedsięwzięcie” co umożliwi objęcie rodzajów działalności wymienionych w aneksach (jak np. scalania gruntów) nie będących inwestycjami w rozumieniu polskiego prawa. Brak jest jednak w projekcie ustawy definicji „przedsięwzięcia” mającej kluczowe znaczenie dla regulacji ocen oddziaływania na środowisko i nie definiowanej w innych ustawach.

Generalnie rzecz biorąc projekt, podobnie jak i obecnie, nawiązuje do podziału przedsięwzięć określonego w Aneksie I i II do Dyrektywy 337/85. W dalszym ciągu zatem zakłada się istnienie dwóch list przedsięwzięć wymagających OOS. W projekcie zastosowano jednak tutaj mylącą terminologię. Określając przedsięwzięcia, dla których wymagane jest wykonanie raportu OOS projekt rozróżnia „planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko” (odpowiednik Aneksu I i kontynuator „inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi”) oraz „planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek jest ustalony na podstawie ust.2” (odpowiednik przedsięwzięć z Aneksu II i kontynuator „inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska”). Z nieuzasadnionych powodów zrezygnowano z terminologii z projektu z 30 września, która była zgodna z wymaganiami

Dyrektywy, a jednocześnie nawiązywała do istniejącej obecnie terminologii: tzn. była mowa o dwóch rodzajach przedsięwzięć: mogących znacząco oraz szczególnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Nastąpiły pewne przesunięcia w kategoriach przedsięwzięć. Tak np. o ile dotychczas cementownie i zakłady przemysłu wapienniczego wymienione były jako inwestycje mogące pogorszyć stan środowiska to teraz instalacje do produkcji cementu w ilości co najmniej 200 000 ton na rok oraz do produkcji wapna w ilości co najmniej 20 000 ton na rok będą należały do kategorii przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których zawsze wymagane jest wykonanie raportu OOS (tzn. do tych, które zastępują dotychczasowe „inwestycje szczególnie szkodliwe dla środowiska i zdrowia ludzi”) natomiast pozostałe instalacje do produkcji cementu i wapna będą należały do przedsięwzięć, dla których sporządzenie raportu OOS może być wymagane (czyli byłych „inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska”). Zmiana ta będzie miała znaczenie nie tylko w kontekście procesu inwestycyjnego (o ile teraz zawsze wymagany jest raport OOS to w nowej ustawie niekoniecznie – patrz niżej), ale też i w kontekście pozwoleń ekologicznych (decyzja o dopuszczalnej emisji, pozwolenie wodnoprawne), gdyż dla tych pierwszych kategorii instalacji wydawał je będzie wojewoda.

Na szczególną uwagę zasługuje zastosowanie procedury selekcji w odniesieniu do przedsięwzięć określonych w Aneksie II. O ile dotąd w Polsce wszystkie inwestycje „mogące pogorszyć stan środowiska” (wzorowane na tych z Aneksu II) wymagają obecnie raportu OOS, to w myśl projektu i w ślad za wymaganiami Dyrektywy, teraz będzie tutaj przeprowadzona selekcja zgodnie z kryteriami (jak charakterystyka, usytuowanie i skala potencjalnego oddziaływania) określonymi zgodnie z Aneksem III do Dyrektywy. Dodać należy, iż według Dyrektywy wyniki selekcji, o której mowa w art.29 ust.2 projektu powinny być podane do publicznej wiadomości – w projekcie trudno się natomiast doszukać postanowień na ten temat.

Jeśli chodzi o procedury decyzyjne, z którymi związane jest wykonywanie OOS, to projekt w art.24 ust.3 wymienia tutaj wszystkie wspomniane wcześniej procedury decyzyjne wymagające obecnie OOS, a ponieważ w myśl dyrektywy 337/85 przeprowadzenie oceny jest niezbędne dla scalania gruntów oraz zalesiania lub wylesiania – dodaje też decyzje zatwierdzające projekt scalania lub wymiany gruntów oraz decyzje o zmianie lasu na użytek rolny (w przypadku tej ostatniej zastanowić się trzeba czy nie należy tutaj raczej dodać zatwierdzenia planu urządzania lasu).

Projekt w art.27 ust.1 przewiduje, w ślad za Dyrektywą, możliwość ustalenia zakresu raportu (tzw. scooping). Projekt przewiduje to jednak w odniesieniu do nie wszystkich przypadków (nie dotyczy to OOS przy pozwoleniu na budowę), co może budzić wątpliwości co do zgodności z prawem UE, gdyż sformułowania Dyrektywy zdają się wymagać by było to możliwe w stosunku do wszystkich przypadków.

W art.30 projekt określa wymagania co do raportu OOS. Nie odbiegają one zbytnio od obecnie obowiązujących, z tym tylko, iż większy nacisk położono na zgodność z wymaganiami w tym zakresie określonymi w Dyrektywie. Dodać jednak należy, iż w związku z ustalaniem zakresu projekt przewiduje w art.27 ust.3 możliwość odstąpienia od niektórych wymagań odnośnie raportu, nie precyzuje jednak których – tymczasem te z określonych w projekcie wymagań, które wymienione są w Dyrektywie są obowiązujące zawsze.

Istotnym minusem projektu jest brak odpowiednich gwarancji jakości raportów OOS. Projekt nie tylko likwiduje instytucję biegłych (co uznać można za uzasadnione – choć spotkać można glosy, iż przedwczesne), ale i nie przewiduje ustawowego statusu Komisji ds. OOS. Potrzeba zawarcia odpowiednich zapisów wydaje się bardzo uzasadniona i powszechnie akceptowana. Zapisy takie znajdowały się w projektach powstałych w wyniku obydwu wspomnianych wcześniej projektów PHARE, nie znalazły się zaś (bez żadnego uzasadnienia) już w projekcie z czerwca 1999r. Należy, jak się wydaje, wrócić do tych zapisów.

Postępowanie w sprawie oddziaływania transgranicznego (art.37-49) – ten rozdział projektu ustawy stanowi od dawna oczekiwaną regulację pozwalającą wykonywać postanowienia Konwencji z Espoo. Kluczową rolę odgrywa tutaj minister właściwy w sprawach środowiska, którego należy zawiadamiać o potencjalnym transgranicznym oddziaływaniu. W projekcie wydaje się jednak brakować mechanizmów gwarantujących stwierdzenie na odpowiednio wczesnym etapie istnienia takiego oddziaływania.

Podsumowanie

Dostęp do informacji - duży postęp w stosunku do stanu obecnego, pewne niezgodności z przepisami dyrektywy 313/90 oraz Konwencji z Aarhus, pewien regres w stosunku do poprzednich wersji projektu.

Udział społeczeństwa – w pewnym zakresie postęp w stosunku do stanu obecnego, w pewnym znacznym regresie, zgodność z przepisami Unii Europejskiej, ale niepełna zgodność z Konwencją z Aarhus, znaczny regres w stosunku do poprzednich wersji projektu.

Oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do planów, programów – olbrzymi postęp w stosunku do stanu obecnego, zgodność z wymaganiami prawa Unii (choć zakres merytoryczny wymaga dostosowania do najnowszej wersji do projektu dyrektywy z 13 grudnia 1999r.) oraz obydwu konwencji, potrzebne być może pewne bardziej precyzyjne sformułowania.

Oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć – generalnie znaczny postęp w stosunku do stanu obecnego, można mieć wątpliwości co do zgodności niektórych postanowień z wymogami Dyrektywy 337/85 oraz obydwu konwencji. Znaczny regres w porównaniu do poprzednich wersji. W wyniku kolejnych zmian projektu w szeregu miejsc postanowienia projektu w tej części są niejednoznaczne, a czasem wręcz wadliwe z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Wymaga zabiegów redakcyjnych.

Postępowanie w sprawie oddziaływania transgranicznego – olbrzymi postęp wobec braku jakiegokolwiek dotąd regulacji w tym zakresie. Merytoryczna zgodność z wymaganiami Konwencji z Espoo oraz Dyrektywą 337/85 choć być może potrzebne pewne zabiegi redakcyjne.

Przepisy ogólne – można mieć pewne wątpliwości co do terminologii, w tym zwłaszcza sposobu potraktowania definicji w projekcie ustawy. Jest to kwestia szczególnie istotna z punktu widzenia dostosowania do wymagań Unii Europejskiej, gdyż o ile pewna elastyczność w transponowaniu dyrektyw jest dozwolona, to Komisja wyraźnie wymaga by "zapewnić, że definicje zawarte w dyrektywie UE są dosłowne i w pełni przeniesione na

poziom prawa krajowego"³. O ile rzeczywiście nie wszystkie definicje zawarte w omawianych wcześniej dyrektywach wydają się niezbędnie konieczne w projekcie ustawy (np. niekonieczne jest chyba definiowanie „wnioskodawcy” czy też „administracji publicznej”) o tyle brak pewnych definicji (np. „przedsięwzięcia” co słusznie podniesiono w opinii KIE z 15 grudnia 1999r.), czy też sposób określenia w projekcie „informacji o środowisku i jego ochronie” są dyskusyjne z punktu widzenia obowiązku dostosowania do prawa Unii.

Generalnie rzecz biorąc - porównując projekt ustawy w wersji z 30 września 1999r., z projektem przedstawionym Sejmowi zawartym w druku 1616 – projekt zawarty w druku 1616 uznać można za znacznie **mniej udany** zarówno z punktu widzenia merytorycznego (w tym zgodności z wymaganiami Unii i konwencji) jak i techniki legislacyjnej **niż projekt z 30 września 1999r.**

Stwierdzenie to trudno uznać za niespodziankę, biorąc pod uwagę fakt, iż projekt z 30 września powstał w wyniku uwzględnienia wyników **szerokiej konsultacji** i stanowił **wyważony kompromis** pomiędzy poglądami reprezentującymi interesy różnych zainteresowanych grup społecznych, podczas gdy projekt zawarty w druku 1616 stanowi, co nie jest tajemnicą, w dużej mierze efekt zmian **wymuszonych** w projekcie z 30 września przez Komisję ds. Odbiurokratyzowania Gospodarki, która w zbożnej intencji lecz chyba **bez wystarczającej znajomości problematyki**, doprowadziła do mechanicznego zredukowania liczby artykułów w projekcie (z 78 do 61) oraz nie mających uzasadnienia zmian merytorycznych i terminologicznych powodujących zaburzenia wewnętrznej spójności projektu oraz jego poprawności z punktu widzenia techniki legislacyjnej oraz potrzeby dostosowania do prawa Unii Europejskiej i wymagań konwencji. Jest to o tyle dziwne, że przecież **ustawa nie wprowadza żadnych nowych pozwoleń czy też koncesji, a w istocie służy ograniczeniu obciążeń biurokratycznych i praktyk korupcyjnych** (gdyż jawność i udział społeczeństwa są najlepszymi tego gwarancjami). Tymczasem projekt z 15 grudnia 1999r. zawarty w druku 1616 odzwierciedla tendencję raczej odwrotną. Charakteryzuje się on **minimalistycznym podejściem do sposobu dostosowania** polskich przepisów do tych akurat wymagań Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego, które poprzez zwiększanie zakresu jawności życia publicznego i udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych w dziedzinie ochrony środowiska służą ograniczaniu korupcjogennej uznaniowości i pomagają tym samym oparciu życia gospodarczego na zasadach zdrowej konkurencji. Minimalistyczne podejście, zakładające możliwie jak najmniejszy dopuszczalny

³ Przewodnik Komisji Wspólnot Europejskich po problemach związanych ze zbliżeniem przepisów

stopień dostosowania do standardów europejskich, prowadzi w efekcie do utrwalania wizerunku Polski jako „Europy B” gdzie obowiązują inne warunki i zasady niż w reszcie Europy.

Podejście minimalistyczne, o ile w wyjątkowych sytuacjach może być uzasadnione (np. tam gdzie osiągnięcie odpowiedniej jakości środowiska wiąże się z olbrzymimi nakładami finansowymi) w żaden sposób **nie powinno dotyczyć kwestii związanych z demokratyzacją życia**. Akurat tutaj **Polska ma długie i wciąż żywe tradycje i nie ma żadnych powodów, dla których nie miałyby równać do najlepszych w tym względzie**. Stąd też postulować można zwłaszcza podjęcie kroków by ustawa nie tylko w pełni zapewniała dostosowanie do wymagań tak litery jak i ducha prawa europejskiego, ale też i czyniła to **na miarę XXI wieku** tzn. brała pod uwagę postęp techniczny, zwłaszcza w sposobach zbierania i udostępniania informacji oraz komunikowania się. Pod tym względem sporo w projekcie ustawy można by ulepszyć.

Dr Jerzy Jendrośka,
Centrum Prawa Ekologicznego,
Wrocław