

**RAPORT WDROŻENIOWY KONWENCJI AARHUS  
ARKUSZ CERTYFIKACYJNY**

Poniższy raport jest przedkładany w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z decyzją I/8

<b>Imię i nazwisko urzędnika odpowiedzialnego za przedłożenie raportu krajowego:</b>	<b>Maciej Nowicki – Minister Środowiska</b>
<b>Podpis:</b>	
<b>Data:</b>	

**RAPORT WDROŻENIOWY**

Proszę podać następujące szczegółowe dane dotyczące pochodzenia niniejszego raportu

<b>Strona</b>	
<b>Krajowy Punkt Kontaktowy</b>	
Pełna nazwa instytucji	Ministerstwo Środowiska
Imię, nazwisko i stanowisko urzędnika:	Katarzyna Karpińska, Radca Ministra, Departament Edukacji i Promocji Zrównoważonego Rozwoju
Adres pocztowy:	00-922 Warszawa, ul. Wawelska 52/54, Polska
Telefon:	(+48 22) 57 92 471
Fax:	(+48 22) 57 92 473
E-mail:	katarzyna.karpinska@mos.gov.pl

W trakcie przygotowania niniejszego raportu przeprowadzono trzykrotne konsultacje z ogółem społeczeństwa, w tym z NGOs oraz organami władz administracji publicznej.

Pierwszy etap konsultacji polegał na umieszczeniu na stronie Ministerstwa Środowiska informacji o przystąpieniu do opracowania raportu i zaproszeniu wszystkich zainteresowanych do składania uwag i komentarzy na temat realizacji Konwencji w Polsce. Swoje propozycje zgłosiły dwie organizacje ekologiczne.

Drugi etap polegał na przygotowaniu dwóch ankiet dotyczących praktycznego stosowania Konwencji i rozesłaniu jej do wytypowanych najbardziej reprezentatywnych podmiotów. Jedna ankieta adresowana była do 28 najaktywniejszych ogólnopolskich organizacji ekologicznych, druga ankieta wysłana została do 39 organów administracji różnych szczebli i jednostek podległych Ministrowi Środowiska, pełniących różnorodne funkcje w ochronie środowiska (w Ministerstwie Środowiska (MŚ) ankietę przekazano 10 różnym komórkom. W sumie więc do urzędów administracji skierowano 49 ankiet).

Jednocześnie ankiety umieszczone były na stronach internetowych MŚ, co umożliwiło wszystkim zainteresowanym jej wypełnienie. Ankiety zawierały informację, że jej celem jest zebranie materiałów do przygotowywanego przez Polskę oficjalnego raportu z wdrażania Konwencji. W odpowiedzi otrzymano 35 ankiet z urzędów i 2 NGOs.

Wyniki ww. konsultacji, jak również teksty aktów prawnych wdrażających Konwencję wykorzystano przy przygotowaniu wstępnej wersji raportu.

W trzecim etapie konsultacji wstępną wersję raportu umieszczono na stronie internetowej MŚ i poinformowano o możliwości składania uwag przez społeczeństwo. Otrzymano 2 komentarze od NGOs; wzięto je pod uwagę w ostatecznej wersji raportu.

Polska ratyfikowała Konwencję 31.12.2001, opublikowano ją w Dz.U. Nr 78, poz. 706 z 9.05.2003. Od tego momentu Konwencja stała się częścią krajowego porządku prawnego i zgodnie z art. 91 Konstytucji może być stosowana bezpośrednio.

Podstawową rolę w transpozycji Konwencji do polskiego prawa ma ustawa z 27.04.2001 - Prawo ochrony środowiska (POŚ). Istotną rolę odgrywa też Kodeks postępowania administracyjnego z 14.06.1960 (Kpa) oraz ustawa o dostępie do informacji publicznej z 6.09.2001 (Dip).

W Polsce podjęto także kroki zmierzające do ratyfikacji poprawki do Konwencji dotyczącej GMO.

Polska jest państwem unitarnym. Większość kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych (np. decyzje o lokalizacji, pozwolenia budowlane czy emisyjne, w tym zintegrowane) należy do organów terenowych: przedstawiciela rządu w terenie (wojewoda) lub organów samorządowych (powiatowe i gminne). Minister Środowiska nie wydaje prawie żadnych pozwoleń indywidualnych (poza GMO), odpowiedzialny jest natomiast za przygotowywanie większości projektów aktów normatywnych w dziedzinie ochrony środowiska oraz planów, programów i polityk w tym zakresie. W odniesieniu do swego terenu takie plany opracowują też jednostki samorządu wojewódzkiego (16 województw), powiatowego (ok. 380 powiatów) i gminnego (ok. 2500 gmin).

### Artykuł 3

#### **1. Środki wdrażające**

##### **Art. 3.2**

Obowiązki organów dotyczące pomocy i informowania o uprawnieniach mają w Polsce charakter generalny. Zgodnie z art.9 Kpa „*organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego*”. Organy czuwają, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wskazówek.

Przy Ministerstwie Środowiska powołano Centrum Informacji o Środowisku (CioŚ) zajmujące się zarządzaniem informacjami o środowisku na poziomie centralnym, ich udostępnianiem i rozpowszechnianiem. CioŚ prowadzi portal internetowy Ekoportal, na którym umieszczane są wybrane informacje dotyczące środowiska, a także szkolenia elearningowe.

##### **Art. 3.3**

Sprawy edukacji ekologicznej uregulowane są w art. 77-79 POŚ nakładających obowiązki w tym zakresie na różne podmioty. MŚ we współpracy z Ministerstwem Edukacji Narodowej opracowało Narodową Strategię Edukacji Ekologicznej wraz z programem wykonawczym, które określają zadania edukacyjne i sposoby ich realizacji.

W 2007r. CioŚ i MŚ realizowały projekt szkoleniowy dotyczący informacji o środowisku (60 szkoleń na terenie całej Polski, skierowanych do urzędników wszystkich szczebli). W ramach projektu przygotowano podręcznik o dostępie do informacji o środowisku oraz szkolenie

elearningowe, które w wersji elektronicznej dostępne jest dla wszystkich zainteresowanych na stronie Ekoportalu.

Wsparcie finansowe dla działań promocyjno-edukacyjnych zapewnia Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) wspomagając działalność ośrodków edukacji ekologicznej, regionalnych centrów edukacji ekologicznej i tzw. „zielonych szkół”. W omawianym okresie dofinansowano konferencje tematyczne, konkursy upowszechniające wiedzę ekologiczną, warsztaty, strony internetowe, produkcję filmów i programów radiowych i telewizyjnych, produkcję i dystrybucję pomocy dydaktycznych, realizację programów alternatywnej edukacji ekologicznej oraz wspierano bazy edukacji ekologicznej.

Z przeprowadzonych ankiet wynika, że organy różnych szczebli deklarują aktywność w zakresie działań na rzecz edukacji ekologicznej i podnoszenia świadomości społeczeństwa.

MŚ zorganizowało m.in. akcję promocyjno-edukacyjną dotyczącą zmian klimatycznych, skierowaną do całego społeczeństwa „Ty też masz wpływ na zmianę klimatu”, a także wydało: wiele poradników, broszur informacyjnych, plakatów, wydawnictw periodycznych dotyczących m.in. ochrony obszarów Natura 2000; katalog obiektów geoturystycznych w Polsce; program udziału społeczeństwa we wdrażaniu ramowej dyrektywy wodnej w Polsce; podręcznik dotyczący udziału społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji w sprawach ochrony środowiska; podręcznik Komisji Europejskiej na temat strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Na stronie MŚ dostępne są też szkolenia elearningowe z zakresu gospodarki odpadami opakowaniowymi dla przedsiębiorców i pozwoleń zintegrowanych (procedury z udziałem społeczeństwa). MŚ cyklicznie organizowało szkolenia dotyczące sieci Natura 2000, GMO.

Organizowanie różnego rodzaju akcji edukacyjnych deklarowały w ankietach urzędy miast, WIOŚ, urzędy marszałkowskie i starostwa.

Przy tworzeniu dokumentów programowych związanych z edukacją ekologiczną, w tym w opracowywaniu nowych podstaw programowych i dokumentacji programowych dla zawodów, dla których MŚ jest organem wiodącym zapewniony jest udział społeczeństwa.

Wspierane są inicjatywy regionalnych centrów edukacji ekologicznej oraz inicjatywy organizacji pozarządowych zarówno merytorycznie, jak i finansowo. Co roku wszystkie ministerstwa i urzędy publiczne prowadzą monitoring współpracy z sektorem pozarządowym, także informując o źródłach pozyskiwania środków finansowych.

Wiele urzędów, szczególnie niższego szczebla administracji zadeklarowało podejmowanie wspólnych akcji promocyjnych oraz finansowe wspieranie organizacji i stowarzyszeń. MŚ włącza ekologiczne organizacje pozarządowe w proces tworzenia planów współpracy lokalnej dla zarządzania wybranymi obszarami Natura 2000, tworzenia planów ochrony dla wybranych gatunków objętych dyrektywą ptasią i dyrektywą siedliskową.

#### **Art. 3.4**

Zgodnie z art. 5 ustawy z 24.04.2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organy administracji mogą realizować zadania publiczne, m.in. w zakresie ochrony środowiska, we współpracy z NGOs mającymi status organizacji pożytku publicznego. Współpraca ta może polegać m.in. na zlecaniu NGOs realizacji pewnych zadań, konsultowaniu z NGOs projektów aktów normatywnych, tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym.

Wolność tworzenia i przystępowania do stowarzyszeń i organizacji jest zagwarantowana

konstytucyjnie (art. 58.1).

Kpa i Kodeks postępowania cywilnego z 17.11.1964 (Kpc) przyznają NGOs pewne prawa związane z uczestnictwem w postępowaniach sądowych i administracyjnych.

Szczególne przepisy dotyczą „ekologicznych NGOs”, czyli tych, których statutowym celem jest ochrona środowiska (dalej: NGOs). Przyznano im szczególnie prawa: m.in. uczestnictwa na prawach strony w postępowaniach administracyjnych wymagających udziału społeczeństwa. Mają one też prawo występować do sądu cywilnego w przypadku wyrządzenia szkody w środowisku jako dobru wspólnemu (zob. odpowiedź 1 do art. 9.3).

NFOŚiGW prowadzi linię grantową wspierającą działalność NGOs. Dotacje przyznawane są co roku na 9 miesięcy.

Udział przedstawicieli NGOs jest też zapewniony w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska oraz w komitetach sterujących oceniających wnioski do funduszy unijnych, a także w ciałach doradczych i opiniodawczych ministra środowiska. Przedstawiciele NGOs powoływani są m.in. do Komitetu Sterującego ds. Priorytetów Ochrony Środowiska, Komitetu Sterującego dla części dotyczącej Środowiska, Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności, Komitetu Monitorującego ZPORR, Komisji ds. GMO, Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko, Krajowej Rady Ekozarządzania (przy MŚ).

Procedura wyboru przedstawicieli NGOs określona jest w ustawach lub rozporządzeniach, albo w regulaminach wewnętrznych tych ciał.

Dodatkowo, w ramach obowiązującego prawa (ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa z 7.07.2005) prowadzone są z udziałem NGO konsultacje społeczne projektów aktów prawnych i dokumentów strategicznych, opracowywanych w MŚ. Rezultaty konsultacji dokumentowane są w postaci kart rozbieżności. Od 2006 r. do chwili obecnej przeprowadzono ponad 100 konsultacji aktów prawnych.

W MŚ istnieje Wydział edukacji i współpracy z NGOs.

Przedsiębiorstwo Lasy Państwowe ustanowiło platformę internetową do kontaktów społecznych o nazwie Forum Leśne.

### **Art. 3.7**

Polska wspiera na forum międzynarodowym inicjatywy promocji rozwiązań Konwencji (np. promocja na forum UNEP analogicznych rozwiązań prawnych w innych regionach).

Stosowaną praktyką jest udział przedstawicieli NGOs w zagranicznych delegacjach rządowych, w posiedzeniach Polsko-Niemieckiej Rady Ochrony Środowiska.

### **Art. 3.8**

Zgodnie z art. 225 Kpa:

*„§ 1. Nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych.*

*§ 2. Organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków lub dostarczania informacji - do publikacji - o znamionach skargi lub wniosku.”*

## **2. Problemy**

Kwestią problemową zgłaszaną w ankietach zarówno przez urzędy, jak i NGOs są

niewystarczające środki finansowe w budżetach na wspieranie działalności edukacyjnej.

Nadużycia prawa do sądu, choć potępione przez większość NGOs, spowodowały tendencje do ustawowego ograniczania udziału społeczeństwa oraz do prawa sądu w procesie inwestycyjnym (zob. odpowiedź do art. 9).

### 3. Praktyka

Większość uprawnień służących realizacji Konwencji przysługuje każdemu, część - jedynie „zainteresowanej społeczności”.  
Obowiązuje konstytucyjny zakaz dyskryminacji. Wszystkie uprawnienia przysługują niezależnie od narodowości i obywatelstwa (miejsca siedziby lub rejestracji).

### 4. Linki

[www.cios.gov.pl](http://www.cios.gov.pl), [www.ekoportal.pl](http://www.ekoportal.pl) - CIOŚ

[www.mos.gov.pl](http://www.mos.gov.pl) - MŚ

[www.mos.gov.pl/aarhus](http://www.mos.gov.pl/aarhus) - MŚ - o Konwencji

[www.mos.gov.pl/1szkolenia](http://www.mos.gov.pl/1szkolenia) - MŚ - e-learning

[www.mos.gov.pl/sip/index.htm](http://www.mos.gov.pl/sip/index.htm) - MŚ - akty prawne

[www.wrotapomorza.pl](http://www.wrotapomorza.pl), [www.woj-pomorskie.pl](http://www.woj-pomorskie.pl), [www.um.gniezno.pl](http://www.um.gniezno.pl),  
[info.fundusze@mos.gov.pl](mailto:info.fundusze@mos.gov.pl), [www.sejmik.kielce.pl](http://www.sejmik.kielce.pl), [www.warmia.mazury.pl](http://www.warmia.mazury.pl),

[www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl), [www.zgora.pios.gov.pl](http://www.zgora.pios.gov.pl), [www.wrotamalopolski.pl](http://www.wrotamalopolski.pl), [WWW.ciechanow.powiat.pl](http://WWW.ciechanow.powiat.pl)  
- wybrane linki organów rządowych i samorządowych niższych szczebli

## Artykuł 4

### 1. Środki wdrażające

Na regulację prawną dostępu do informacji o środowisku składają się przepisy: Konstytucji, o dostępie do informacji o środowisku w POŚ, o dostępie do informacji publicznej w Dip, Kpa oraz ustaw przewidujących wyjątki od zasady jawności.

W Polsce nie ma odrębnej definicji informacji o środowisku. Art. 19.2 POŚ wymienia kilkadziesiąt rodzajów dokumentów podlegających udostępnianiu poprzez publicznie dostępne wykazy (zob. odpowiedź 1 do art. 5). Obok tego udostępnianiu podlegają (art. 19.3 POŚ) „*także inne informacje w postaci dokumentów, danych gromadzonych w szczególności w formie pisemnej, wizualnej, fonicznej lub elektronicznej na informatycznych nośnikach danych, dotyczące:*

- 1) stanu elementów przyrodniczych i ich wzajemnego oddziaływania;
- 2) emisji oraz działań i środków wpływających lub mogących wpływać na środowisko;
- 3) wpływu stanu środowiska na zdrowie i warunki życia ludzi oraz na zabytki;
- 4) działań oraz środków w szczególności administracyjnych i ekonomicznych, mających na celu ochronę środowiska;
- 5) planów, programów oraz analiz finansowych, związanych z podejmowaniem rozstrzygnięć istotnych dla ochrony środowiska;
- 6) raportów dotyczących realizacji przepisów o ochronie środowiska.”

#### **Art. 4.1**

Wg art. 74.3 Konstytucji „każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska”.

Wg art. 19.1 POŚ „Organy administracji są obowiązane udostępniać każdemu informacje o środowisku i jego ochronie znajdujące się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone”.

Wg art. 2.1 Dip „od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”.

Wg art. 14 Dip „Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się.”

#### **Art. 4.2**

Wg art. 21 POŚ informacje należy udostępnić (lub odmówić) bez zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od otrzymania wniosku, przy czym termin ten może zostać przedłużony do 2 miesięcy ze względu na skomplikowanie sprawy, a organ musi o tym poinformować wnioskodawcę. Dokumenty, o których dane zamieszczane są w publicznie dostępnych wykazach, udostępnia się w dniu złożenia wniosku.

#### **Art. 4.3-4**

Wg art. 20.1 POŚ organ odmówi udzielenia informacji:

- dotyczących spraw objętych toczącym się postępowaniem sądowym, dyscyplinarnym lub karnym - gdy ujawnienie informacji mogłoby zakłócić ich przebieg,
- dotyczących spraw objętych prawami autorskimi oraz patentowymi - gdy ich ujawnienie mogłoby naruszyć te prawa,
- dostarczonych przez osoby trzecie, gdy nie miały takiego obowiązku i złożyły zastrzeżenie o nieudostępnianiu (nie dotyczy to informacji o emisjach),
- dotyczących przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych, np. wojskowych - (nie dotyczy to informacji o emisjach),
- których ujawnienie mogłoby spowodować zagrożenie dla środowiska (nie dotyczy to informacji o emisjach),
- w przypadku, gdy ich udostępnienie mogłoby naruszyć przepisy o ochronie danych jednostkowych zbieranych w ramach statystyki publicznej lub przepisy o ochronie danych osobowych.

Wg art. 2.3, nie udostępnia się informacji, jeżeli udostępnienie mogłoby naruszyć przepisy o ochronie informacji niejawnych.

Ponadto można wyłączyć z udostępniania informacje (art. 20.2) kiedy:

- przekazujący informację złoży uzasadniony wniosek o wyłączenie z udostępniania

danych o wartości handlowej, o ile ich ujawnienie mogłoby pogorszyć jego konkurencyjną pozycję (nie dotyczy to informacji o emisjach),

- wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania, przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się, jeżeli wniosek jest w oczywisty sposób niemożliwy do zrealizowania lub zbyt ogólnikowo sformułowany.

W polskim prawie istnieje ogólna zasada interpretacyjna, że wyjątków nie traktuje się rozszerzająco, dlatego POŚ nie nakazuje zawężającej interpretacji wyjątków od zasady jawności i każdorazowego rozważania interesów przemawiających za ujawnieniem oraz utajnieniem informacji.

#### **Art. 4.5**

Zgodnie z art. 20 ust. 6 ustawy POŚ jeżeli wniosek dotyczy informacji nie będącej w posiadaniu organu administracji i dla niego nie przeznaczonej, organ ten przekazuje wniosek właściwemu organowi (powiadamiając o tym wnioskodawcę), a jeżeli nie można ustalić właściwego organu - zwraca wniosek wnioskodawcy.

#### **Art. 4.6**

Wg art. 22 POŚ w przypadku, gdy można oddzielić część informacji podlegającej wyłączeniu z udostępniania należy udostępnić pozostałą część.

#### **Art. 4.7**

Wg art. 20.4 POŚ odmowa informacji następuje w drodze decyzji, a więc z zastosowaniem przepisów Kpa dotyczących decyzji. Wg art. 109 Kpa decyzję doręcza się na piśmie, chyba że jej przedstawienie ustnie leży w interesie wnioskodawcy. Decyzja zawierać musi uzasadnienie oraz pouczenie o środkach odwoławczych (zob. odpowiedź 1 do art. 6.9 Konwencji).

#### **Art. 4.8**

Wg art. 24 POŚ *„Wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie jest bezpłatne. Za wyszukiwanie informacji, przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku o udostępnienie, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie organ administracji pobiera opłaty w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty.”*

Koszty te określone są w rozporządzeniu MŚ, które przewiduje opłaty za wyszukiwanie, kopiowanie i przesyłanie kopii dokumentów lub danych. Preferencyjne opłaty (50%) dotyczą udostępniania informacji dla oświaty i szkolnictwa.

Dip co do zasady nie przewiduje pobierania opłat za udostępnianie informacji. Wyjątkowo są one pobierane, gdy z formą lub sposobem udostępniania danej informacji wiążą się dodatkowe koszty

## **2. Problemy**

Problemy praktyczne mogą być powodowane m.in. brakiem jasnej definicji informacji o środowisku. Często spotykane jest mylne przekonanie, iż jedynie dokumenty wymienione w art. 19.2 POŚ podlegają udostępnianiu i odmawia się informacji nie będącej jednym z takich dokumentów, ale będącej informacją o środowisku w rozumieniu art. 19.3.

Z ankiet wynika, że czasem zdarzały się przypadki przedłużenia terminu udostępnienia informacji m.in. ze względu na stopień skomplikowania sprawy, konieczności wyłączenia części

danych z udostępnienia lub nieprecyzyjnie sformułowany wniosek.

Wyłączone informacje z udostępnienia najczęściej zaczerniano. W przypadku nieposiadania informacji przekazywano tylko część informacji lub przekazywano wniosek do właściwego organu.

Nie zauważono problemów z naliczaniem opłat, jednak zasygnalizowano, że wnioski czasem wymagają sporządzania odrębnych raportów lub zestawień, czyli przekształcenia informacji, za co nie przewiduje się pobierania dodatkowych opłat.

W urzędach na ogół prowadzi się rejestr wpływających wniosków oraz decyzji odmownych. Decyzje odmowne zdarzały się sporadycznie, np. w PIG – wniosków w latach 2005-2007 było 1651, decyzji odmownych – brak, UM Woj. Pomorskiego – liczba wniosków 2006 – 42, 1 odmowa. Urzędy niższego szczebla raczej nie prowadzą rejestrów.

NGOs sygnalizują przypadki: braku informacji, które organy powinny posiadać, żądania podania interesu prawnego oraz odmowy udzielenia informacji przez błędną interpretację ochrony praw autorskich. Sygnalizują też, że niektóre organy utrudniają im dostęp do informacji zarzucając rzekome próby blokowania inwestycji.

Najczęstszym źródłem informacji dla NGOs są biuletyny elektroniczne i publicznie dostępny wykaz danych, a także rejestry i bazy danych. Czasem jednak dane te (np. w BIP) są nieaktualne i NGOs występują z wnioskami o udostępnienie tych informacji, aby uniknąć ryzyka korzystania z nieaktualnych.

Zdarza się, że opłaty za informacje, zwłaszcza w przypadku konieczności występowania do wielu urzędów i wielokrotnego wyszukiwania informacji stają się przeszkodą, np. w przypadku prowadzenia badań monitoringowych w 150 gminach podkarpackich.

### **3. Praktyka**

Z ankiet wynika, że podmioty zobowiązane do udostępniania informacji na ogół wydają dodatkowo własne przepisy wewnętrzne. Najczęściej podejmowane działania to: wprowadzenie odpowiednich zapisów w regulaminach wewnętrznych, wydawanie zarządzeń oraz decyzji, opracowywanie strategii. Większość urzędów stworzyła dodatkowe stanowiska pracy lub zorganizowała punkty informacyjne; we wszystkich urzędach obowiązują dyżury urzędników do przyjmowania skarg i wniosków, także w zakresie dostępu do informacji o środowisku. Większość urzędników bierze systematycznie udział w tematycznych szkoleniach.

MŚ wprowadziło specjalne zapisy w swoim wewnętrznym regulaminie, co się przekłada na zapisy w regulaminach wewnętrznych poszczególnych departamentów i biur, nakładające obowiązek przekazywania wypełnionych kart informacyjnych do CiOŚ. W CiOŚ istnieje wewnętrzna procedura udostępniania informacji o środowisku wprowadzona Zarządzeniem Nr 10 Dyrektora CiOŚ z 2 czerwca 2003 r.

Np. w Departamencie Infrastruktura i Środowisko MŚ funkcjonuje internetowy punkt konsultacyjny, gdzie można uzyskać informacje na temat Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Z kolei w strukturze Departamentu Parków Narodowych i Obszarów Natura 2000 powstał specjalny zespół ds. promocji spraw z zakresu działania departamentu.

W Ministerstwie Rozwoju Regionalnego dodatkowo uruchomiono infolinię i wyznaczono osobę odpowiedzialną za udzielanie wyjaśnień.

Niektóre urzędy deklarują dodatkowo rozpowszechnianie informacji o środowisku do redakcji branżowych serwisów medialnych, także elektronicznych.



Wszystkie urzędy deklarują zamieszczanie bieżących informacji na tablicy ogłoszeń.

MŚ corocznie analizuje wpływające skargi i wnioski, wyniki przedkłada kierownictwu resortu. Wnioski o udostępnienie informacji wpływają do organów w różnej liczbie, najczęściej w formie elektronicznej lub pocztą tradycyjną, osobiście lub telefonicznie. Najwięcej wniosków wpływało do MŚ oraz CIOŚ, a także do Lasów Państwowych – w skali roku - (ponad 300) oraz wojewódzkich funduszy (ponad 50), urzędów marszałkowskich (do 50), Państwowego Instytutu Geologicznego (do 100). W urzędach niższego rzędu liczba ta nie przekraczała 10, np. w Urzędzie Gminy Gorlice. Powyższe liczby nie uwzględniają zapytań, które kierowane były do urzędów telefonicznie, oraz w przypadku kiedy udzielenie odpowiedzi nie wymagało wyszukiwania informacji.

#### **4. Odnośne adresy stron internetowych**

www.[cios.gov.pl](http://cios.gov.pl), www.ekoportal.pl - CIOŚ

### **Artykuł 5**

#### **1. Środki wdrażające**

##### **Art. 5.1(a)**

Podstawowym źródłem informacji o stanie środowiska są pomiary, oceny i prognozy prowadzone w ramach systemu państwowego monitoringu środowiska (PMŚ) - art. 25-29 POŚ i art. 23-28 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ). Przez PMŚ zbierane są informacje o jakości środowiska, stanie zasobów, emisjach, wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami. Działalność PMŚ koordynuje IOŚ (zbiera i opracowuje wyniki pomiarów), a przewidziane w jego ramach pomiary wykonują również inne organy.

Obowiązek gromadzenia informacji o środowisku związany jest też z działalnością organów, np. organy wydające decyzje z zakresu ochrony środowiska posiadają związaną z nimi dokumentację; organy zajmujące się pobieraniem opłat za korzystanie ze środowiska - dokumenty związane z ich wyliczeniem (zob. odpowiedź do art. 5.1(b)).

Informacje o emisjach i transferze odpadów trafiają do IOŚ także w ramach raportowania na potrzeby EPRTR i krajowego PRTR (zob. odpowiedź do art. 5.9).

##### **Art. 5.1(b)**

System przekazywania informacji funkcjonuje w ramach PMŚ. Organy prowadzące badania przekazują sobie nieodpłatnie ich wyniki. Podmioty korzystające ze środowiska prowadzące pomiary powodowanych przez siebie emisji nieodpłatnie udostępniają - na wezwanie organu - informacje do PMŚ.

Obowiązek pomiarów emisji i ewidencjonowania ich wyników przez korzystających ze środowiska wynika z art. 147-151 POŚ. Niektóre wyniki są na bieżąco przekazywane organom, wszystkie natomiast mają być przechowywane przez 5 lat i udostępniane na żądanie organu (na potrzeby PMŚ lub z innych przyczyn).

POŚ nakazuje kwartalne przekazywanie marszałkowi województwa informacji o korzystaniu ze

środowiska, za które przewidziane są opłaty (tj. emisje do powietrza i wód, pobór wód, składowanie odpadów) - art. 286 POŚ.

Zakłady stwarzające ryzyko awarii przemysłowej są zgłaszane Państwowej Straży Pożarnej (art. 250 POŚ). Prowadzący taki zakład musi też opracować program zapobiegania awariom, raport o bezpieczeństwie i wewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy oraz przedłożyć je Straży Pożarnej i wojewódzkim IOŚ (art. 251, 253 i 260-261 POŚ).

Podmiot prowadzący taki zakład musi przekazywać Straży Pożarnej i WIOŚ dane o substancjach niebezpiecznych znajdujących się w zakładzie.

Wg ustawy o odpadach posiadacze odpadów prowadzą ewidencję odpadów, przechowują ją przez 5 lat i udostępniają na żądanie odpowiednich organów. Na podstawie ewidencji posiadacz odpadów sporządza co roku i przekazuje marszałkowi województwa zbiorcze zestawienie danych o odpadach (art. 36 - 37).

Organy wydające zezwolenia na działalność wpływającą na środowisko (pozwolenia inwestycyjne, emisyjne itp.) otrzymują od wnioskodawców dokumentację charakteryzującą wpływ działalności na środowisko (jako załącznik do wniosku).

Informacje o emisjach i transferze odpadów są przekazywane do IOŚ także w ramach raportowania na potrzeby EPTR i krajowego PRTR (zob. odpowiedź do art. 5.9).

### **Art. 5.1(c)**

Przepisy dotyczące sytuacji kryzysowych zawarte są w kilku aktach prawnych dotyczących m.in. Straży Pożarnej, IOŚ, wojewodów, klęsk żywiołowych, a także w POŚ. Przewidują one współdziałanie organów w zwalczaniu zagrożeń, powierzając koordynację działań wojewodzie. Zgodnie z art. 5 ustawy z 18.04.2002 o stanie klęski żywiołowej, informacje o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej podaje do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia przez rozplakatowanie w miejscach publicznych oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze, a także prasie, radiu i telewizji.

W sytuacjach nadzwyczajnych MŚ i inne odpowiedzialne służby informują społeczeństwo na konferencjach prasowych oraz niezwłocznie upowszechniają komunikaty w środkach masowego przekazu i zamieszczają je w Internecie.

W IOŚ trwają prace nad utworzeniem rejestru nadzwyczajnych zagrożeń. Po uruchomieniu systemu GMES (Global Monitoring for Environmental and Security) będą wydawane komunikaty o możliwości wystąpienia zagrożeń.

Niższe urzędy nawiązują natychmiastowy kontakt ze środkami masowego przekazu oraz przekazują komunikaty np. z wykorzystaniem głośników w samochodach strażackich i policyjnych.

POŚ zobowiązuje wojewodę do niezwłocznego powiadomienia społeczeństwa o przekroczeniu lub zagrożeniu przekroczenia dopuszczalnych stężeń substancji w powietrzu (tzw. alarm smogowy).

### **Art. 5.2**

Udostępnianie informacji o środowisku następuje przede wszystkim poprzez publicznie dostępne wykazy danych o dokumentach prowadzone przez organy właściwe w sprawach, których dotyczy dokument (np. organ wydający pozwolenie).

W wykazach zawarte są dane o pewnych dokumentach dotyczących środowiska np: wnioski o wydanie decyzji i same decyzje, o których mowa w art. 6 Konwencji, raporty o oddziaływaniu na środowisko zawierające informacje, o których mowa w art. 6 ust. 6 a-e Konwencji, projekty polityk, strategii, planów lub programów, o których mowa w art. 7 Konwencji oraz gotowe

dokumenty, rejestry substancji niebezpiecznych używanych w zakładach stwarzających ryzyko awarii przemysłowej, decyzje dotyczące opłat i kar środowiskowych, wyniki prac badawczych i studialnych dotyczących środowiska, rejestry poważnych awarii, rejestry GMO, deklaracje środowiskowe firm uczestniczących w EMAS. Oprócz dokumentów obowiązkowych, organy mogą umieszczać w wykazie dane o innych dokumentach (art. 19 POŚ).

Wykazy uporządkowane są w sposób ułatwiający identyfikację dokumentów i związków między nimi i ich odnalezienie w urzędzie. Dokumenty z wykazów udostępniane są na szczególnych zasadach:

- w dniu złożenia wniosku (art. 21.3 POŚ),
- bez opłat za ich wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu (art. 24.1 POŚ).

Publicznie dostępne wykazy danych umieszcza się w Internecie (art. 19.7a POŚ).

Wg Dip podmioty zobowiązane do udostępniania informacji muszą prowadzić Biuletyn Informacji Publicznej (BIP), w którym te informacje są umieszczane (w odróżnieniu od wykazów z POŚ, Biuletyn zawiera „pełne” informacje, a nie tylko dane o nich). BIP dostępny jest w Internecie.

### **Art. 5.3**

Aktualizowany na bieżąco system aktów prawnych z zakresu ochrony środowiska umieszczony jest na stronie MŚ (Środowisko i Gospodarka Wodna – system informacji prawnej). Baza wszystkich aktów prawnych opublikowanych po roku 1995 dostępna jest na stronie Sejmu.

Wytyczne polityki, plany i programy dotyczące środowiska (lub ich skróty) są często publikowane na stronach przygotowujących je organów (np. strategie rozwoju regionów poszczególnych województw).

Publicznie dostępny wykaz danych prowadzony jest elektronicznie i udostępniany w Internecie. W Internecie dostępny jest BIP.

Art. 30 POŚ przewiduje prowadzenie przez wskazane organy dostępnych w Internecie elektronicznych baz danych m.in. o stanie powietrza, gleby i ziemi, poziomach hałasu i pól elektromagnetycznych, a także informacje o emisjach i poborze wód - przekazywane przez podmioty korzystające ze środowiska w związku z obowiązkiem opłatowym (zob. odpowiedź do art. 5.1(b)).

Na stronach MŚ prowadzony jest rejestr GMO zawierający wnioski o decyzje i decyzje dotyczące GMO oraz opinie Komisji ds. GMO.

Państwowy Instytut Geologiczny prowadzi dostępną w Internecie Centralną Bazę Danych Geologicznych, Bank Danych Geologicznych HYDRO, Informatyczny System Gospodarki i Ochrony Bogactw Mineralnych MIDAS.

### **Art. 5.4**

IOŚ sporządza raporty o stanie środowiska (ogólnokrajowe co 4 lata, wojewódzkie - co roku lub co 2 lata). Raporty publikowane są w formie drukowanej i często elektronicznej. Raporty drukowane rozsyłane są do organów administracji rządowej i samorządowej oraz do bibliotek specjalistycznych. Wersje elektroniczne dostępne są na stronach IOŚ.

### **Art. 5.5**

Dokumenty strategiczne (polityki, plany, programy) i ich projekty, dla których obowiązkowa jest ocena oddziaływania na środowisko udostępniane są przez publicznie dostępne wykazy. Plany, programy i polityki są dostępne na stronach internetowych odpowiednich ministerstw. Ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe są publikowane w Dz.U.

#### **Art. 5.6**

Przedsiębiorcy ubiegający się o certyfikat EMAS przedstawiają wojewodzie deklaracje środowiskowe, udostępniane za pomocą publicznie dostępnych wykazów.

#### **Art. 5.7**

Na stronach internetowych Sejmu, Senatu i MŚ umieszczane są uzasadnienia i oceny skutków regulacji projektowanych aktów prawnych oraz inne analizy, w tym opinie ekspertów dotyczące projektu aktu prawnego, polityki, planu czy programu.  
BIP zawiera informacje, o których mowa w art. 5.7c) Konwencji.

#### **Art. 5.8**

POŚ przewiduje obowiązek umieszczania na produktach informacji dotyczących zużycia paliw lub materiałów eksploatacyjnych, wielkości emisji związanej z użytkowaniem produktu i jego bezpiecznego dla środowiska użytkowania i demontażu. Sprzedawca musi też udostępnić te informacje w miejscach sprzedaży produktu (art. 167). Reklama zawierająca informacje o produkcie w zakresie określonym w art. 167, powinna być czytelna i uwzględniać wymagania określone w tym przepisie (art. 80a POŚ).

Reklama nie powinna zawierać treści propagujących model konsumpcji sprzeczny z zasadami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, w szczególności wykorzystywać obrazu dzikiej przyrody do promowania produktów negatywnie wpływających na środowisko (art. 80 POŚ).

Wymagania dotyczące znakowania produktów zawierają ustawy o chemikaliach i innych produktach, takich jak kosmetyki, środki ochrony roślin, nawozy itp.

#### **Art. 5.9**

W 2003 r. Polska podpisała Protokół PRTR. Ponadto jest zobowiązana do wypełniania przepisów wspólnotowego rozporządzenia EPRTR z 2007 r. Prowadzący instalacje będą - poczynając od roku 2007 - raportować o emisjach i transferach do IOŚ. Dane te przekazywane będą do Komisji Europejskiej, ale też umieszczane w Krajowym Rejestrze, który ma być bezpłatnie dostępny w Internecie.

POŚ przewiduje zbieranie przez organy danych na temat opłat za korzystanie ze środowiska (zob. odpowiedź do art. 5.1(b)). Na podstawie tych danych prowadzone są wojewódzkie i centralna baza informacji o korzystaniu ze środowiska, udostępniane przez publicznie dostępne wykazy.

## **2. Problemy**

W ankietach niektóre organy sygnalizowały problemy w sprawnym rozpowszechnianiu informacji z powodu braków kadrowych lub wyposażenia technicznego.

## **3. Praktyka**

Z ankiet wynika, że w organach administracji publicznej najczęściej stosowanymi narzędziami jest rozpowszechnianie informacji w publicznie dostępnym wykazie danych. Wykazy te mogą być umieszczane na prowadzonym przez CIOŚ Ekoportalu (link do Ekoportalu umieszczany jest wtedy w BIP organu). Ekoportal umożliwia informowanie społeczeństwa o wnioskach, jakie wpływają do urzędów wszystkich szczebli administracji oraz o wydawanych decyzjach, które mają związek ze środowiskiem. Z tej formy skorzystało już ponad 700 zobowiązanych organów administracji z całego kraju, które opublikowały przeszło 77 tys. kart informacyjnych. Pozostałe organy publicznie dostępny wykaz danych prowadzą we własnym zakresie. Ponadto, oprócz BIP i publicznie dostępnego wykazu danych urzędy prowadzą własne strony internetowe. Dokumenty dostępne są także do wglądu w urzędzie. W publicznie dostępnym wykazie prowadzonym przez CIOŚ umieszczane są dodatkowo takie dokumenty jak: Krajowa strategia ochrony środowiska przed trwałymi zanieczyszczeniami organicznymi, Krajowa strategia ochrony różnorodności biologicznej, Informacja o fundacjach nadzorowanych przez Ministra Środowiska.

CIOŚ prowadzi wykaz w imieniu MŚ. Niektóre informacje o środowisku, będące jednocześnie informacjami publicznymi umieszczane są równoległe w BIP. Jednocześnie dla wybranych informacji o środowisku, takich jak GMO czy CITES prowadzone są odrębne strony internetowe. W MŚ trwają prace nad rozszerzeniem bazy INFOOS (oceny oddziaływania na środowisko) na zasięg ogólnopolski, co pozwoli na monitorowanie prowadzonych postępowań, w tym udziału społecznego. Dane posłużą do przygotowywania raportów do Komisji Europejskiej.

Ponadto, wszystkie urzędy marszałkowskie prowadzą obowiązkowo inne bazy danych, np. bazy danych o wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami, wojewódzkie inspekcje ochrony środowiska prowadzą i udostępniają PMŚ.

W sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń większość urzędów, oprócz obowiązkowego umieszczenia komunikatów w publicznie dostępnym wykazie danych publikuje dodatkowo komunikaty na własnych stronach internetowych oraz organizuje punkty informacyjne, powiadamia media.

#### **4. Linki**

[www.cios.gov.pl](http://www.cios.gov.pl), [www.ekoportal.pl](http://www.ekoportal.pl) - CIOŚ

[www.mos.gov.pl](http://www.mos.gov.pl) - MŚ

[www.gmes.info](http://www.gmes.info) - Globalny Monitoring Bezpieczeństwa Środowiskowego

### **Artykuł 6**

#### **1. Środki wdrażające**

Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach przedsięwzięć przewidziany jest w Polsce poprzez:

- 1) procedury otwarte dla każdego,
- 2) szczególne uprawnienia przysługujące „zainteresowanej społeczności”, reprezentację NGOs w kolegialnych organach:
- 3) doradczych,
- 4) stanowiących.

Ad 1. Polskie prawo przewiduje szerszy niż w art. 6 Konwencji zakres podmiotowy prawa do udziału w podejmowaniu decyzji. Przysługuje ono „każdemu” (czyli „społeczeństwu” w rozumieniu art. 2.4 Konwencji), a nie tylko „zainteresowanej społeczności”. Zgodnie z art. 10, art. 31 oraz art. 53 i art. 218 POŚ każdy może uczestniczyć w postępowaniach związanych z

wykonywaniem raportu o oddziaływaniu na środowisko (w ramach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) oraz z wydawaniem pozwolenia zintegrowanego. Postępowania te dotyczą wszystkich przedsięwzięć wymienionych w załączniku I do Konwencji oraz pewnych przedsięwzięć spoza załącznika.

Prawo to realizuje możliwość petycji z art. 63 Konstytucji, przysługujące „każdemu” i jako takie przysługuje każdej osobie fizycznej lub prawnej, jednostce organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej, organowi, organizacji oraz instytucji. Korzystanie ze składających się na to prawo uprawnień jest niezależne od wieku, obywatelstwa, miejsca zamieszkania, siedziby i jakiegokolwiek interesu prawnego lub faktycznego w sprawie. Uprawnienia te, stanowiące implementację art. 6 Konwencji, określone są w art. 3.19, art. 19.2 i 6, art. 21.3, art. 24.1, art. 31 i art. 32 POŚ.

Ad 2. Obok przysługujących każdemu uprawnień pewne specjalne uprawnienia przysługują „zainteresowanej społeczności”. W Polsce są to osoby fizyczne lub prawne, których interesów prawnych lub obowiązków dotyczy postępowanie (zgodnie z art. 28 Kpa mają one status strony postępowania) oraz NGOs, którym przysługuje status uczestnika „na prawach strony”.

Ad 3. Prawo przewiduje powoływanie reprezentantów NGOs w skład organów doradczych (zob. odpowiedź 1 do art. 3.4), w tym pełniących rolę doradcą w podejmowaniu decyzji regulacyjnych dotyczących konkretnych przedsięwzięć objętych art. 6 Konwencji, np.: Krajowej i wojewódzkich komisji ocen oddziaływania na środowisko, Komisji ds. GMO.

Ad 4. Obok decyzji regulacyjnych ważne są decyzje o finansowaniu takich przedsięwzięć i powoływanie reprezentantów NGOs w skład organów stanowiących o przyznaniu pomocy publicznej (zob. odpowiedź 1 do art. 3.4).

#### **Art. 6.1a)**

Rodzaje przedsięwzięć i instalacji, dla których wydanie odpowiednich decyzji wymaga udziału społecznego otwartego dla „każdego”, wskazane są w rozporządzeniach określających:

- rodzaje przedsięwzięć, dla których raport o oddziaływaniu na środowisko jest zawsze wymagany,
- rodzaje instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego.

#### **Art. 6.1b)**

Udział społeczny otwarty dla „każdego” wymagany jest też przy wydawaniu odpowiednich decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla każdego przedsięwzięcia, dla którego w drodze indywidualnej selekcji organ uzna, iż może mieć znaczące oddziaływanie na środowisko i w związku z tym wymaga raportu o oddziaływaniu na środowisko.

Ponadto, przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnej dla wszystkich inwestycji celu publicznego o wszczęciu postępowania, oraz o postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie, należy podać do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia oraz w sposób zwyczajowo przyjęty. W praktyce, w związku z przysługującą każdemu możliwością składania petycji, skarg i wniosków wg działu VIII Kpa, zapewnia to możliwość udziału w postępowaniu „każdemu”, a nie tylko osobom legitymującym się interesem prawnym (stronom postępowania).

#### **Art. 6.2**

Wg art. 32.1 POŚ organ podaje do publicznej wiadomości informację o wszczęciu postępowania i możliwości zapoznania się z ujętą w publicznie dostępnym wykazie dokumentacją sprawy oraz o miejscu i terminie złożenia uwag i wniosków.

Wg art. 3.19 POŚ podanie do publicznej wiadomości następuje przez:

- ogłoszenie informacji, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego w sprawie, oraz
- obwieszczenie w pobliżu miejsca planowanego przedsięwzięcia, a także, jeśli siedziba właściwego organu mieści się na terenie innej gminy niż miejscowo właściwa ze względu na przedmiot ogłoszenia,
- ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub w miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot ogłoszenia.

Podanie do publicznej wiadomości w siedzibie organu następuje najczęściej przez umieszczenie na tablicy ogłoszeń w holu lub przed wejściem do budynku. Obwieszczenie w pobliżu miejsca planowanego przedsięwzięcia następuje zazwyczaj poprzez obwieszczenie na płocie, bramie lub innym obiekcie znajdującym się przy wejściu do danej posesji oraz w miejscach, gdzie okoliczni mieszkańcy mają największe szanse zapoznania się z powiadomieniem: obok sklepu, domu sołtysa, kościoła, przystanku. Potwierdzenie wywieszenia obwieszczenia w postaci adnotacji zamieszcza się w aktach sprawy.

Obok tradycyjnych sposobów, wg art. 32.3 POŚ wymagane jest także podanie do publicznej wiadomości na stronie internetowej organu, jeśli organ posiada taką stronę. Obecnie posiadanie strony jest obowiązkowe, gdyż wg art. 8.3 Dip wszystkie organy administracji publicznej mają obowiązek prowadzenia BIP w Internecie.

Obowiązki podawania do publicznej wiadomości w sposób właściwy, terminowy i skuteczny są w praktyce zazwyczaj przestrzegane przez organy, gdyż sądy dość rygorystycznie podchodzą do tych obowiązków i uchylają decyzje podjęte z naruszeniem wymagań co do powiadomienia, nawet jeżeli dotyczy to tylko jednego z wymaganych sposobów (np. uchylene decyzji w sprawie lokalizacji spalarni odpadów, gdzie organ, podając do wiadomości w wymagane inne sposoby, nie podał do wiadomości na swojej stronie www - wyrok WSA z 8.09.2004 IISA/PO 807/02).

### **Art. 6.3**

Na składanie uwag i wniosków POŚ przewiduje 21-dniowy termin. Organ w powiadomieniu wskazuje początek tego terminu, tak aby bieg jego rozpoczynał się dopiero po skutecznym podaniu do publicznej wiadomości na wszystkie wymagane sposoby.

### **Art. 6.4**

Udział społeczeństwa wymagany jest na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która stanowi formalne zamknięcie procedury OOS. Decyzja ta wydawana jest wcześniej w toku procedury, przed wydaniem np. pozwolenia na budowę. Na etapie decyzji środowiskowej ustala się parametry przedsięwzięcia związane z jego oddziaływaniem na środowisko.

### **Art. 6.5**

Prawo polskie całość działań związanych z udziałem społeczeństwa traktuje jako obowiązek organu podejmującego decyzję i nie nakłada zasadniczo żadnych obowiązków na wnioskodawcę. Jednakże w raporcie o oddziaływaniu na środowisko wnioskodawca musi przedstawić analizę możliwych konfliktów społecznych związanych z przedsięwzięciem (art. 52.1.11 POŚ). W wydanych przez MŚ wytycznych odnośnie udziału społeczeństwa zawarte są: wskazówki zachęcające wnioskodawców do aktywnych działań informacyjnych, służących zapobieganiu konfliktom oraz pewne reguły współpracy pomiędzy organami i wnioskodawcą.

### **Art. 6.6**

Zapoznanie się z wnioskiem w sprawie wydania decyzji oraz towarzyszącą mu dokumentacją następuje poprzez publicznie dostępne wykazy (zob. odpowiedź 1 do art. 5).

#### **Art. 6.7**

Wg art. 31 POŚ w ramach procedury udziału społeczeństwa każdy może składać uwagi i wnioski dotyczące planowanego przedsięwzięcia. Składać je można pisemnie w wyznaczonym 21-dniowym terminie oraz ustnie na otwartej dla społeczeństwa rozprawie administracyjnej, jeśli taka została zwołana.

Osoby legitymujące się interesem prawnym (strony postępowania) oraz NGOs uczestniczące w postępowaniu na prawach strony mogą składać uwagi i wnioski w toku całego postępowania.

#### **Art. 6.8**

Wg art. 56 ust. 1b pkt 3 POŚ, przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy brać pod uwagę m.in. wyniki procedury udziału społeczeństwa.

Wg art. 56.8 POŚ uzasadnienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinno m.in. zawierać informacje o sposobie wykorzystania uwag i wniosków społeczeństwa.

#### **Art. 6.9**

Wg art. 32.2 POŚ organ podaje do publicznej wiadomości o podjęciu decyzji i możliwości zapoznania się z nią poprzez publicznie dostępny wykaz.

Ponadto, wg art. 53.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wszystkie decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego muszą być podawane do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia oraz w sposób zwyczajowo przyjęty.

Według art. 107 Kpa decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji, datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie lub skarga do sądu, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska osoby upoważnionej do wydania decyzji. Wg art. 107.3 Kpa uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn nieznania wiarygodności i mocy dowodowej innych dowodów, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Ponadto, wg art. 46.10 POŚ, uzasadnienie decyzji powinno zawierać informacje o sposobie wykorzystania uwag i wniosków społeczeństwa.

#### **Art. 6.10**

Zgodnie z art. 46.1, 51.1, 53 POŚ i rozporządzeniem Rady Ministrów z z 9.11.2004 w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko wykonania raportu o oddziaływaniu na środowisko i związanej z tym procedury udziału społeczeństwa wymagają zmiany w przedsięwzięciach wymagających raportu:

- należących do przedsięwzięć wymienionych w załączniku I do Konwencji, lub
- których realizacja spowoduje wzrost emisji o nie mniej niż 20% lub wzrost zużycia surowców, materiałów, paliw i energii o nie mniej niż 20%.

Zgodnie z art. 218 POŚ, udziału społeczeństwa wymaga też zmiana pozwolenia zintegrowanego dotycząca istotnej zmiany instalacji.



## Art. 6.11

Zgodnie z ustawą o GMO (art. 29, art. 36.1, art. 41.1 i art. 51.1) opisane wyżej przepisy składające się na implementację art. 6 Konwencji mają także zastosowanie do wszystkich obecnie wymaganych procedur kontroli GMO i obejmują:

- wydawanie zgody na:
  - zamknięte użycie GMO
  - zamierzone uwolnienie GMO do środowiska,
- wydawanie zezwoleń na:
  - wprowadzenie do obrotu produktów GMO,
  - wywóz lub tranzyt produktów GMO.

## 2. Problemy

Z ankiet wynika, że częste są problemy z udostępnianiem raportów o oddziaływaniu na środowisko, gdyż ich autorzy utrzymują, iż udostępnianie tych raportów może powodować naruszenie ich praw autorskich.

Podczas konfliktu w sprawie budowy obwodnicy Augustowa przez obszar Doliny rzeki Rospudy w MŚ zorganizowano szkolenie i wydano materiały na temat technik mediacyjnych w świetle konfliktu ekologicznego.

Jako problematyczne urzędy wymieniają protesty mieszkańców, co do wybranych lokalizacji pod inwestycje, mającej wpływ na środowisko np. stacji przekaźnikowych dla telefonii komórkowej, a w Lasach Państwowych nieuwzględnianie wniosków zgłaszanych do działań w gospodarce leśnej lub na rzecz ochrony przyrody.

Zdarzają się przypadki postanowień organu o odmowie uczestniczenia NGOs w procedurze, np. przy opiniowaniu inwestycji kolei linowej na Kasprowy Wierch. Na skutek wnoszonych przez NGOs uwag i opinii niekiedy odmawiano wydania decyzji lub też nakładano na inwestora dodatkowe obowiązki, ale zdarzało się, że organy wydawały decyzje bez uwzględnienia uwag NGOs. Wiele skarg wnoszonych przez NGOs dotyczy obszarów Natura 2000. Odrzucane przez organ postulaty są ponownie zaskarżane, ale pierwotne decyzje są utrzymywane w mocy. Najczęstszymi zarzutami podnoszonymi przez NGOs są kwestie lokalizacji przedsięwzięcia, braki w dokumentacji potrzebnej do podjęcia decyzji i zagrożenia dla środowiska, istnienie politycznych uwarunkowań bądź brak niezależności organu, a także niezgodność z krajowym lub unijnym prawem.

NGOs wskazują także, że określony w POŚ 21-dniowy termin na składanie uwag i wniosków w ramach udziału społeczeństwa jest zbyt krótki. Krytykują także to, że procedura udziału społeczeństwa związana jest tylko z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, a nie jest przeprowadzany przy innych decyzjach podejmowanych w ramach procesu inwestycyjnego (np. decyzja planistyczna, pozwolenie na budowę).

## 3. Praktyka

Większość urzędów deklaruje w ankietach, iż w swojej praktyce nie napotyka problemów z ustaleniem, które decyzje administracyjne wymagają udziału społeczeństwa, ani też kiedy należy wszcząć postępowanie z udziałem społeczeństwa. Organy administracji publicznej rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa stosują sporadycznie, ale np. Urząd Miasta Krakowa wydając decyzje lokalizacyjne dla stacji przekaźnikowych telefonii komórkowej zorganizował ponad 40 takich rozpraw.

W postępowaniach prowadzonych przez organy NGOs uczestniczą na prawach strony w sytuacjach określonych przepisami prawa, jednak zdarza się wydawanie decyzji odmawiających uczestnictwa, najczęściej z powodu uchybień formalno-prawnych. Urzędy o podjęciu decyzji powiadamiają zainteresowane strony bezpośrednim powiadomieniem. Coraz powszechniej, aby usprawnić postępowanie z udziałem społeczeństwa stosuje się negocjacje (np. Urząd Miasta Gniezno), powołuje się grupy robocze (np. Lasy Państwowe), grupy doradcze (np. UM Woj. Pomorskiego) wykorzystuje niezależnych ekspertów (np. Ministerstwo Środowiska). W ankietowanych urzędach rejestr postępowań ze społecznym udziałem i ich wynikach prowadzony jest sporadycznie (np. Urząd Miasta Gniezno).

#### 4. Linki:

[www.mos.gov.pl/aarhus/podreczniki.html](http://www.mos.gov.pl/aarhus/podreczniki.html) - MŚ - podręcznik dotyczący udziału społeczeństwa

### Artykuł 7

#### 1. Plany, programy

Udział społeczeństwa w przyjmowaniu planów i programów dotyczących środowiska przewidziany jest w Polsce poprzez:

- 1) obowiązkowe procedury szczegółowe dotyczące konkretnych rodzajów planów i programów,
- 2) obowiązkową procedurę udziału społeczeństwa związaną z wykonywaniem strategicznych ocen oddziaływania na środowisko,
- 3) dobrowolne rozwiązania praktyczne w poszczególnych organach związane z ogólnym upoważnieniem do prowadzenia konsultacji społecznych, reprezentację NGOs w kolegialnych organach:
- 4) doradczych,
- 5) stanowiących.

Ad 1. Zgodnie z art. 34 POŚ, dla najważniejszych planów i programów dotyczących środowiska, takich jak Polityka Ekologiczna Państwa, programy ochrony środowiska itp. obowiązkowe jest przeprowadzenie udziału społeczeństwa. Dodatkowo przepisy szczególne przewidują specjalne procedury udziału społeczeństwa, np. dla planów zagospodarowania przestrzennego, planów i programów dotyczących gospodarki wodnej, krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji.

Ad 2. Do dokumentów wymagających oceny strategicznej należą projekty polityk, strategii, planów lub programów dotyczących przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych przez organy administracji.

Ad 3. Ogólne upoważnienie do prowadzenia konsultacji społecznych (zob. odpowiedź 1 do art. 8), choć nastawione jest głównie na akty normatywne - dotyczy też planów i programów.

Większość z wymienionych wyżej w punktach 1-3 możliwości udziału społeczeństwa jest otwarta dla „każdego” i spełnia wszystkie wymagania określone w art. 6 Konwencji. Niektóre z tych procedur nastawione są jednak na umożliwienie udziału nie wszystkim, a jedynie „zainteresowanej społeczności” (głównie organizacjom pozarządowym zainteresowanym daną problematyką).

W celu zidentyfikowania organizacji ekologicznych zainteresowanych udziałem w opracowaniu projektów aktów normatywnych oraz planów, programów i polityk MŚ prowadzi listę

organizacji zgłaszających chęć udziału w konsultacjach w odniesieniu do określonych zagadnień (np. ochrona przyrody czy gospodarka odpadami). Organizacje te powiadamiane są indywidualnie o możliwościach uczestniczenia w konsultacjach nad projektami dokumentów z danej dziedziny np. w formie pisemnej lub debaty publicznej (zob. odpowiedź 1 do art. 8).

Ad 4. Prawo przewiduje powoływanie reprezentantów organizacji ekologicznych do organów doradczych (zob. odpowiedź 1 do art. 3.4), w tym organów mających istotną rolę doradczą w przyjmowaniu planów i programów dotyczących środowiska, np.: Państwowej Radzie Ochrony Środowiska, Państwowej Radzie Ochrony Przyrody, Komisji ds. GMO.

Ad 5. Prawo przewiduje powoływanie reprezentantów organizacji ekologicznych w skład organów stanowiących, które przyjmują plany i programy związane z wydatkowaniem pieniędzy publicznych na cele ochrony środowiska (zob. odpowiedź 1 do art. 3.4).

## **2. Polityki**

Udział społeczeństwa w przyjmowaniu wytycznych polityki dotyczących środowiska przewidziany jest w Polsce poprzez:

- 1) obowiązkową procedurę udziału społeczeństwa związaną z wykonywaniem strategicznych ocen oddziaływania na środowisko,
- 2) dobrowolne rozwiązania praktyczne w poszczególnych organach związane z ogólnym upoważnieniem do prowadzenia konsultacji społecznych,

reprezentację NGOs w kolejalnych organach:

- 3) doradczych,
- 4) stanowiących.

Ad 1. Obowiązek wykonywania strategicznych OOS (i związana z tym procedura udziału społeczeństwa) dotyczy również „polityk”.

Ad 2. Ogólne upoważnienie do prowadzenia konsultacji (zob. odpowiedz 1 do art. 8), choć nastawione jest głównie na akty normatywne - dotyczy też polityk.

Ad 3. Prawo przewiduje powoływanie reprezentantów NGOs w skład organów doradczych (zob. odpowiedź 1 do art. 3.4), w tym organów mających istotną rolę doradczą w przyjmowaniu polityk dotyczących środowiska, np.: Państwowej Radzie Ochrony Środowiska, Państwowej Radzie Ochrony Przyrody, Komisji ds. GMO.

Ad 4. Prawo przewiduje powoływanie reprezentantów NGOs w skład organów stanowiących przyjmujących polityki związane z wydatkowaniem pieniędzy publicznych na cele ochrony środowiska (zob. odpowiedź 1 do art. 3.4).

## **3. Problemy**

Z ankiet wynika, że praktyka konsultowania ze społeczeństwem projektów planów, programów, polityk i innych dokumentów strategicznych jest szeroko stosowana.

Praktyka udziału społecznego w opracowywaniu planów, programów i polityk jest bardzo rozpowszechniona. Organy nie zasygnalizowały żadnych problemów w tym zakresie. Ponadto, w Lasach Państwowych aktywnie w tych procesach uczestniczą organizacje ekologiczne, a także

przedstawiciele samorządów terytorialnych, z kolei w NFOŚiGW aktywną grupą są potencjalni beneficjenci, także przedsiębiorcy. Jednak zdarzały się sygnały niskiej frekwencji w organizowanych przez Instytut Ochrony Środowiska spotkań z przedstawicielami zainteresowanych danym programem stron.

Na niższych szczeblach administracji stosuje się ogólne przepisy prawne o konsultacjach, a udział społeczeństwa ograniczony jest często do sytuacji, w których wymaga tego konkretny przepis prawa.

Zdarzało się, że NGOs zaskarżały do organu wyższej instancji lub do sądu decyzje dotyczące odmowy udostępniania informacji o środowisku, w tym bezczynności urzędników. Składały także skargi do Komisji Europejskiej.

Często zdarzały się skargi do sądu cywilnego na działania osób prywatnych i organów naruszających przepisy prawa ochrony środowiska, które najczęściej dotyczyły realizacji przedsięwzięć bez wymaganej oceny oddziaływania na środowisko, nielegalne składowanie odpadów, także inwestycji na obszarach chronionych.

#### **4. Praktyka**

MŚ w związku z opracowywaniem planów, programów i polityk od dawna zapewnia udział społeczeństwa w ramach tzw. konsultacji społecznych. Konsultacje prowadzone są z zainteresowanymi NGOs oraz izbami gospodarczymi.

Z ankiet wynika, że MŚ poddało konsultacjom społecznym m.in. Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2010 oraz sprawozdanie z realizacji KPGO 2006, Program operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

Informacje na temat planowanych konsultacji społecznych umieszczane są w publicznych miejscach w siedzibach urzędów, na stronach internetowych, w zależności od sprawy, także rozsyłane do wszystkich organów jednostek samorządu terytorialnego. Zdarzają się przypadki, gdy urzędy powołują specjalne Komitety Sterujące, które identyfikują zainteresowane grupy społeczne lub identyfikowane są w konkretnych przypadkach przez Rady Dzielnic. Zgłaszane uwagi analizowane są przez grupy robocze, które najczęściej uwzględniają uzasadnione uwagi.

#### **5. Linki**

[www.mos.gov.pl/aarhus/podreczniki.html](http://www.mos.gov.pl/aarhus/podreczniki.html) - MŚ - podręcznik dotyczący udziału społeczeństwa

### **Artykuł 8**

#### **1. Środki wdrażające**

Udział społeczeństwa podczas przygotowywania aktów normatywnych, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko przewidziany jest w Polsce na mocy ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa w organach administracji centralnej. Celem wprowadzenia ustawy było zwiększenie transparentności tworzenia prawa, zapobieganie korupcji oraz ułatwienie i intensyfikacja dialogu społecznego. Do ustawy wydano także akty wykonawcze.

Regulamin prac rządu przewiduje konsultacje społeczne w toku przygotowywania wszelkich dokumentów rządowych, w tym zwłaszcza projektów aktów normatywnych. Poszczególni ministrowie określają szczegółowe rozwiązania w tym zakresie.

Ustawy o samorządzie terytorialnym odpowiednio w województwie (art.10a) oraz w gminie (art.

5a) przewidują możliwość konsultacji z mieszkańcami w sprawach ważnych dla danego terenu oraz określenie zasad i trybu takich konsultacji.

Regulamin Sejmu umożliwia uczestnictwo reprezentantów NGOs w posiedzeniach komisji oraz podkomisji sejmowych. Są oni zapraszani na te posiedzenia, ale również i każdy NGOs może zgłosić chęć uczestnictwa swojego reprezentanta w posiedzeniu. W praktyce NGOs uczestniczą aktywnie w większości prac podkomisji sejmowych rozpatrujących projekty ustawodawcze: zadają pytania, zgłaszają uwagi, a nawet przedstawiają propozycje nowych zapisów.

## **2. Problemy**

## **3. Praktyka**

W MŚ wypracowano trzy podstawowe sposoby konsultacji:

- tradycyjny (papierowe kopie projektu aktu normatywnego wysyłane pocztą), skierowany do zainteresowanych pomiotów,
- elektroniczny, umożliwiający każdemu zapoznanie się z projektem aktu i przedstawienie uwag do niego,
- w drodze debaty publicznej (publicznego seminarium).

Papierowe kopie projektów aktów normatywnych przygotowywanych w MŚ są przed ich wysłaniem do uzgodnień międzyresortowych wysyłane z prośbą o opinie do różnych podmiotów: m.in. wojewodów, marszałków województw, innych organów administracji publicznej, a także niektórych organizacji przedsiębiorców i organizacji ekologicznych.

Projekt aktu normatywnego lub jego założenia umieszczane są na stronie MŚ z informacją o możliwości składania przez wszystkich zainteresowanych uwag, terminem na ich składanie i adresem e-mailowym osoby odpowiedzialnej w MŚ. Po rozpatrzeniu uwag MŚ przygotowuje karty rozbieżności, w których umieszcza nieuwzględnione uwagi i przyczyny ich nieuwzględnienia.

Dodatkowo na stronie MŚ jest odrębna zakładka dotycząca konsultacji społecznych obowiązujących w ramach ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Obok omówionych wyżej dwóch podstawowych sposobów konsultacji, w zależności od potrzeb stosowane są również inne formy - najczęściej publiczna debata, na którą zapraszane są zainteresowane podmioty i NGOs, ale uczestniczyć mogą wszyscy. Często istnieje możliwość zwrotu kosztów podróży.

## **4. Linki**

[www.mos.gov.pl/1prace\\_legislacyjne/index.shtml](http://www.mos.gov.pl/1prace_legislacyjne/index.shtml) - MŚ - konsultacje społeczne

[www.sejm.gov.pl/prace/prace.html](http://www.sejm.gov.pl/prace/prace.html) - strona Sejmu RP - projekty i uzasadnienia ustaw, nad którymi pracuje Sejm

[www.senat.gov.pl/k5/pos/prace.htm](http://www.senat.gov.pl/k5/pos/prace.htm) - strona Senatu RP - projekty i uzasadnienia ustaw, nad którymi pracuje Senat

## Artykuł 9

### **1. Środki wdrażające**

Prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska jest realizowane przede wszystkim w postępowaniu administracyjnym i następującym po nim postępowaniu sądowo-administracyjnym lub w postępowaniu cywilnym (stosowanym w przypadku zaskarżeń działań osób lub zaniechań osób prywatnych). Postępowanie karne nie ma raczej zastosowania do realizacji art. 9 Konwencji.

Postępowanie administracyjne realizowane jest na zasadach ogólnych wg Kpa, zgodnie z którym od decyzji administracyjnej organu I instancji przysługuje odwołanie do organu II instancji - a wszystkie sprawy indywidualne załatwiane są z założenia w drodze decyzji (art. 104 Kpa): w drodze decyzji następuje odmowa informacji, rozstrzygnięcia w sprawach przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko itp.

Prawo złożenia odwołania przysługuje stronie postępowania oraz podmiotom działającym na prawach strony. Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie. W postępowaniach dotyczących środowiska, w których wymagany jest udział społeczeństwa podmiotem na prawach strony jest NGO, który zgłosił chęć uczestnictwa w postępowaniu dotyczącym zaskarżanej decyzji.

Złożenie odwołania jest bezpłatne. Nie jest wymagane, aby stroną reprezentował prawnik.

Decyzje organu II instancji można następnie zaskarżyć do sądu administracyjnego: najpierw wojewódzkiego (I instancji); następnie Naczelnego (II instancji) - na zasadach przewidzianych w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Prawo złożenia skargi do sądu I instancji przysługuje m.in. każdemu, kto ma w tym interes prawny, a także NGO - jeżeli brał udział we wcześniejszym postępowaniu administracyjnym. Prawo złożenia kasacji przysługuje m.in. stronie postępowania przed sądem I instancji, a więc osobie lub NGO, którzy poprzednio wnieśli skargę. Od skargi i od kasacji pobiera się stały wpis w wysokości 100 PLN (25 EUR). Kasacja musi być przygotowana przez adwokata lub radcę prawnego.

Rozstrzygnięcie sądu administracyjnego (a jeśli nie doszło do postępowania sądowo-administracyjnego - decyzja organu II instancji) są w danej sprawie wiążące.

Na opisanych wyżej zasadach można zaskarżyć również bezczynność organu. Zażalenie do organu administracji wyższego stopnia służy tu osobie, która żądała wykonania określonej czynności (np. udostępnienia informacji). Organ wyższego stopnia, uznający zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy (art. 37 Kpa). Po bezskutecznym upływie tego terminu można złożyć skargę do sądu administracyjnego.

W niektórych przypadkach odmowy udostępnienia informacji o środowisku zamiast skargi do sądu administracyjnego przysługuje powództwo do sądu cywilnego (zob. odpowiedź do art. 9.1). Opłata wynosi w tym przypadku 30 PLN (7,5 EUR). Nie jest wymagane, aby stroną reprezentował prawnik. Od wyroku sądu cywilnego I instancji przysługuje apelacja do sądu II instancji. Również tu opłata wynosi 30 zł i nie ma obowiązku reprezentacji strony przez prawnika.

Podmiotom, które mogą być uznane za strony postępowania (lub odpowiednio - za podmioty na prawach strony) przysługuje równy dostęp do procedur odwoławczych - nie mogą być one dyskryminowane ze względu na jakiekolwiek kryteria (w Konstytucji RP podkreśla to art. 32, i art. 45.1, przyznający **każdemu** prawo do sądu). Ten sam zakaz dyskryminacji dotyczy

również postępowania cywilnego i karnego.

### **Art. 9.1**

Rodzaje środków prawnych przysługujących w przypadku odmowy udostępnienia informacji o środowisku zależą od powodu odmowy.

W sytuacjach, gdy powodem odmowy była ochrona danych osobowych, prawo do prywatności lub inne tajemnice ustawowe (np. tajemnica przedsiębiorcy) ustawa POŚ odsyła do art. 22 ustawy Dip, który przewiduje tu powództwo do sądu cywilnego.

W pozostałych przypadkach odmowy należy stosować ogólne zasady Kpa, ponieważ POŚ nie określa specjalnych środków prawnych w tym zakresie. Każdy, komu odmówiono informacji ma prawo zaskarżyć decyzję odmowną do organu II instancji, a potem do sądu administracyjnego.

Większość informacji należących do „informacji o środowisku i jego ochronie” jest jednocześnie „informacjami publicznymi”. W związku z tym, w przypadku gdy odmówiono udzielenia tego typu informacji z powodu innego niż ochrona danych osobowych, prawo do prywatności lub inne tajemnice ustawowe zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy Dip.

Dip przewiduje możliwość zaskarżenia odmowy udzielenia informacji w drodze administracyjnej (art. 16 i 21). Odbywa się ono na podobnych zasadach jak opisana wyżej ogólna procedura wg Kpa i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z tym że Dip wprowadza tu pewne modyfikacje dotyczące terminów rozpoznawania spraw: odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni (w Kpa - 30 dni), a skargę do sądu administracyjnego - w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi (w normalnym trybie nie są przewidziane żadne terminy na rozpatrzenie sprawy przez sąd).

Dodatkowo Dip pozwala na stosowanie procedury odwoławczej wobec podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, nie będących organami władzy publicznej (art. 17).

### **Art. 9.2**

Decyzje, o których mowa w art. 6 Konwencji są decyzjami administracyjnymi podlegającymi zaskarzaniu na drodze administracyjnej i sądowno-administracyjnej. Prawo odwołania mają więc zawsze strony postępowania, a w sprawach, gdzie wg art. 6 Konwencji wymagane jest zapewnienie udziału społeczeństwa - również NGOs.

Tak więc o ile „każdy” ma w Polsce prawo uczestniczyć w postępowaniu dotyczącym decyzji z art. 6 Konwencji, to prawo uruchomienia procedury odwoławczej wg art. 9.2 Konwencji przysługuje jedynie „zainteresowanej społeczności”, czyli osobom legitymującym się interesem prawnym w sprawie oraz NGOs.

Udział NGOs w postępowaniach na prawach strony (i związany z tym dostęp do procedury odwoławczej) ograniczony jest do spraw, w których przewidziany jest udział społeczeństwa, a więc jest wyłączony w przypadku, gdy organ postanowi o rezygnacji z pełnej procedury OOS (z raportem OOS), NGOs nie mają prawa kwestionować postanowienia o odstąpieniu od raportu (postanowienia o screeningu negatywnym).

### **Art. 9.3**

Zaskarzanie działań lub zaniechań władz publicznych odbywa się w drodze postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego. Prawo takie mają zawsze strony postępowania. W różnych przypadkach status taki przysługuje różnym podmiotom. W przypadku np. pozwolenia wodnoprawnego na zrzut ścieków do wód będą to osoby posiadające pozwolenia wodnoprawne na korzystanie z tych wód (np. na pobór wód). W przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach - najbliżsi sąsiedzi. Obok tego prawo uruchomienia procedury odwoławczej/zaskarżenia do sądu przysługuje NGOs

(w odniesieniu do decyzji w sprawach objętych wymogiem udziału społeczeństwa wg art.6 Konwencji).

W stosunku do działań lub zaniechań osób fizycznych przysługuje prawo postępowania przed sądem cywilnym. Na ogólnych zasadach prawa cywilnego (określonych w Kodeksie cywilnym) postępowanie takie mogą rozpocząć osoby, których interes prawny został naruszony (np. właściciele nieruchomości, na które szkodliwie oddziaływanie przedsięwzięcie).

W interesie społecznym (w przypadku, gdy szkoda lub zagrożenie nią dotyczy środowiska jako dobra wspólnego) z roszczeniem cywilnym mogą wystąpić m.in. NGOs, żądając przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych.

Postępowanie cywilne toczy się w dwóch instancjach, w niektórych przypadkach można odwołać się jeszcze do III instancji - Sądu Najwyższego. W sprawach cywilnych z zakresu ochrony środowiska pobiera się w każdej kolejnej instancji stały wpis 100 PLN (25 EUR). W I i II instancji nie ma obowiązku reprezentowania przez prawnika - obowiązek taki istnieje tylko przed Sądem Najwyższym.

Osoba występująca z roszczeniem cywilnym może żądać, aby sąd zobowiązał pozwanego do przygotowania - na własny koszt - informacji niezbędnych do ustalenia zakresu jego odpowiedzialności, np. do podania przez szkodliwy zakład informacji o powodowanych emisjach (art. 327 POŚ).

Krąg podmiotów, którym przysługuje prawo do sądu na podstawie art. 9.2 i 9.3 Konwencji jest wg prawa polskiego taki sam.

Zgodnie z art. 24 ustawy z 13.04.2007 o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, właściwy organ jest obowiązany przyjąć od każdego zgłoszenie o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, a jeżeli zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, zgłoszenia może dokonać organ administracji publicznej albo organizacja ekologiczna. Na odmowę wszczęcia postępowania w sprawie szkody służy zażalenie.

#### **Art. 9.4**

W postępowaniu administracyjnym wniesienie odwołania do organu II instancji automatycznie wstrzymuje wykonanie zaskarżonej decyzji. W postępowaniu sądowo-administracyjnym osoba wnosząca skargę może jednocześnie złożyć wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji. Wniosek ten jest rozpatrywany przez sąd.

W postępowaniu cywilnym, wraz z wniesieniem pozwu, można żądać, aby sąd wydał tzw. zarządzenie tymczasowe (art. 730 - 757 Kpc), w którym nakaże zastosowanie środków zabezpieczających, np. powstrzymanie się od określonego działania na czas trwania procesu.

Koszty związane z postępowaniem sądowym w sprawach ochrony środowiska są bardzo niewielkie. Wpis jest stały - w wysokości 100 PLN i w żadnym wypadku nie może być traktowany jako bariera. Co więcej, w przypadku postępowania przed sądem administracyjnym zasada, iż strona przegrana pokrywa też koszty strony wygranej, obowiązuje tylko w przypadku gdy stroną wygrywającą jest osoba skarżąca decyzję; jeśli osoba ta przegra to nie ponosi kosztów organu.

Decyzje organów II instancji oraz wyroki sądów mają formę pisemną (art. 14 Kpa; art. 137 i 141 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, 324.1 i 328 Kpc).

Wyroki sądów i decyzje administracyjne są udostępniane na wniosek z zastrzeżeniem ochrony danych osobowych (odpowiednie fragmenty są zaczerpnięte).



## **Art. 9.5**

Informacje na temat służącym zainteresowanym środkom odwoławczym przekazywane są np. w czasie szkoleń organizowanych m.in. dla NGOs. Część szkoleń jest finansowana ze środków publicznych - przede wszystkim z Narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska. Ponadto, w publikacji MŚ dotyczącej dostępu do informacji o środowisku przedstawiono środki prawne służące osobom, którym odmówiono informacji.

## **2. Problemy**

Zdarzają się przypadki nadużywania przez niektóre NGOs prawa do sądu. W prasie i telewizji przedstawiane były udokumentowane przypadki żądania przez NGOs od inwestorów określonych kwot pieniężnych w zamian za rezygnację ze składania odwołań i skarg w odniesieniu do realizowanych przedsięwzięć. Inwestorzy godzili się na takie propozycje chcąc uniknąć ogromnych strat związanych z blokowaniem budowy. Powoduje to tendencje do ustawowego ograniczania udziału społeczeństwa oraz do prawa sądu w procesie inwestycyjnym:

- ograniczenie kręgu osób, mających status strony w postępowaniu i związane z tym prawo odwołania i zaskarżenia decyzji do sądu,
- ograniczenie zakresu spraw, gdzie NGOs mogą występować na prawach strony ze związanym z tym prawem odwołania i zaskarżenia decyzji do sądu,
- wprowadzenie wymogu złożenia kaucji przy żądaniu wstrzymania budowy wraz z zaskarżeniem decyzji do sądu,
- ograniczenia okresu, w którym NGOs mogą zgłaszać się do postępowania na prawach strony (poprzednio przez cały okres postępowania, obecnie tylko w czasie 21-dniowego okresu na składanie uwag i wniosków przez ogół społeczeństwa).

Celem tych zmian było usunięcie uprawnień wykraczających poza zobowiązania wynikające z Konwencji.

Dodatkowo NGOs nie mają prawa kwestionować postanowienia o odstąpieniu od raportu OOŚ (postanowienia o screeningu negatywnym).

## **3. Praktyka**

Z ankiet wynika, że występuje niewiele przypadków zaskarżania do sądu zarówno odmowy udostępniania informacji o środowisku, jak i naruszeń przepisów dotyczących udziału społecznego.

Statystyka publiczna nie ewidencjonuje odwołań do II instancji i skarg sądowych. Nie istnieje kompleksowa baza danych pozwalająca na ocenę ilości takich spraw. Liczba skarg do sądu administracyjnego wszczynanych przez NGOs szacowana jest na kilkaset rocznie (głównie w sprawach dotyczących lokalizacji nowych lub rozbudowy istniejących inwestycji).

Bardzo nieliczne są sprawy o naruszenie stanu środowiska jako dobra wspólnego prowadzone przed sądem cywilnym.

Koszty postępowania administracyjnego ani sądowe w sprawach ochrony środowiska nie są wysokie. Dodatkowo osoba lub organizacja, która wykaże, że nie posiada dostatecznych środków może się domagać zwolnienia z kosztów postępowania przed sądem cywilnym (113 Kpc) lub administracyjnym (art. 243 - 246 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Zwolnienie z kosztów nie zwalnia od konieczności zwrotu kosztów stronie przeciwnej w przypadku przegrania procesu cywilnego.

#### **4. Linki**

[www.mos.gov.pl/aarhus/podreczniki.html](http://www.mos.gov.pl/aarhus/podreczniki.html) - MŚ - podręcznik dotyczący środków prawnych w przypadku odmowy informacji.

#### **Ogólne uwagi dotyczące celu Konwencji:**

Polskie prawo nie zawiera obecnie przepisu mówiącego o istnieniu prawa człowieka do środowiska.