



Rządowy projekt ustawy  
o postępowaniu w sprawie ocen  
oddziaływania na środowisko  
oraz o dostępie do informacji  
o środowisku i jego ochronie  
na tle istniejącej regulacji prawnej  
w Polsce, prawa Unii Europejskiej  
oraz konwencji z Espoo i Aarhus

Maj 2000

**Dr Jerzy Jendrośka**  
Centrum Prawa Ekologicznego Wrocław

**Ekspertyza**

**Nr 220**

## Spis treści

I. Wstęp	1
II. Historia legislacyjna projektu	2
III. Cel i znaczenie proponowanej ustawy	3
IV. Prawo Unii Europejskiej w zakresie objętym projektem ustawy	8
1. Dostęp do informacji (Dyrektywa 313/90)	3
2. Oceny oddziaływania na środowisko (znowelizowana Dyrektywa 337/85)	8
3. Udział społeczeństwa	19
V. Konwencje w zakresie objętym projektem ustawy	20
1. Konwencja z Aarhus	20
2. Konwencja z Espoo	23
VI. Obecny stan regulacji prawnej w Polsce w zakresie objętym projektem ustawy	26
1. Dostęp do informacji	26
2. Oceny oddziaływania na środowisko	28
3. Udział społeczeństwa	30
VII. Zakres i treść nowej regulacji	34
VIII. Wnioski	39

### I. Wstęp

W dniu 22 grudnia 1999 roku Rząd skierował do Sejmu projekt ustawy postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie (Druk Sejmowy nr 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 2000), jak i organizacji pozarządowych.<sup>1</sup> Znalazło to odzwierciedlenie w debacie Sejmowej w trakcie pierwszego czytania projektu w dniu 1 marca 2000 roku, gdzie praktycznie wszyscy posłowie zabierający głos podnosili poważne zastrzeżenia co do projektu, kwestionując często również jego zgodność z wymaganiami prawa UE oraz Konstytucji.<sup>2</sup> Dość powszechnie uznaje się, iż projekt ten stanowi pewien regres w stosunku do poprzednich projektów - zarówno z punktu widzenia przyjętych w nim konkretnych rozwiązań odnośnie pewnych spraw, jak i z punktu widzenia techniki legislacyjnej.<sup>3</sup>

Biorąc pod uwagę kontrowersje wokół projektu oraz społeczne zainteresowanie warto zastanowić się, jakie jest znaczenie i cele proponowanej regulacji prawnej i w jakim stopniu odpowiadają im konkretne postanowienia projektu, przedstawiając projekt w kontekście istniejącej regulacji prawnej w omawianym zakresie w Polsce oraz stanu i perspektyw rozwoju odpowiedniej regulacji prawnej w Unii Europejskiej i prawie międzynarodowym. Nie próbu-

<sup>1</sup> Zob. np. oświadczenie Polskiej Zielonej Sieci - "Rzeczpospolita" z 17 lutego 2000 r.

<sup>2</sup> Zob. stenogram z 72 posiedzenia Sejmu taeciej kadencji, 2 dzień.

<sup>3</sup> Zob. np. Cz. Sleziaak, *Prawo do informacji i oceny. Rządowy projekt ważnej ustawy - w Sejmie*, "Ekóprofit", nr 3(41)2000, s 28.

- jąc zwolnić się od pewnej odpowiedzialności za jego kształt,<sup>4</sup> nie można jednocześnie uniknąć wskazania pewnych niedociągnięć ostatecznego projektu ustawy na tle przyjętych w poszczególnych wersjach projektu rozwiązań pewnych kluczowych kwestii.

## II. 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 środowisko.<sup>5</sup> Pomimo, iż nie wzbudzał on kontrowersji i uznawany był za odpowiadający potrzebom Polski i zgodny z wymaganiami prawa UE i konwencji międzynarodowych,<sup>6</sup> nie skierowano go do Sejmu. W 1995 roku postanowiono bowiem 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 pozwolenie ekologiczne, odpowiedzialność prawna, środki finansowo-prawne czy te dostęp do informacji i udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Z powodu licznych kontrowersji prace nad projektem tej ustawy kompleksowej znacznie się przedłużały. 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 roku<sup>7</sup>, 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 postępem 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 1999 r.).<sup>8</sup> 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. Projekt ten, w wyniku uzgodnień międzyresortowych oraz ingerencji działającej przy Radzie Ministrów tzw. Komisji ds. Odbiurokratyzowania Gospodarki przyjął postać rządowego projektu ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie skierowanego w dniu 22 grudnia do Sejmu i zawartego w Druku Sejmowym nr1616.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> "Zob. J. Jędróska, A. Tyszecki, *Projekt ustawy o prognozach i ocenach oddziaływania na środowisko*, "Biuletyn Komisji ds. OOS", nr 19 z 1995 r.

<sup>6</sup> Zob. A. Tjoecki, *System OOS w procesie przemian*, "Problemy Ocen Środowiskowych" nr 1(4)1999, s. 9.

<sup>7</sup> Zob. J. Jędróska, *Ocena oddziaływania na środowisko (OOS): fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem i w Polsce na tle tendencji światowych*, Wrocław 1997, ss. 96-106.

<sup>8</sup> Omówienie tej wersji projektu - zob. M. Behnke, *Demokracja a ochrona środowiska - projekt ustawy o ocenach*. *Problemy Ocen Środowiskowych*", nr 4(7)1999, ss. 5-10.

### III. Cel i znaczenie proponowanej ustawy

Nowa ustawa ma na celu:

- 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).

### IV. Prawo Unii Europejskiej w zakresie objętym projektem ustawy

#### IV. 1. Dostęp do informacji

Pojęcie dostępu do informacji odnosi się do odrębnej instytucji prawnej. Chodzi tutaj generalnie o jawność administracji i dostęp do akt urzędowych bez związku z jakimś konkretnym postępowaniem. Nie chodzi tutaj o możliwość dostępu do informacji z racji członkostwa w jakimś organie doradczym lub uczestnictwa w konkretnym postępowaniu administracyjnym lub sądowym. Podmiotem tak rozumianego dostępu do informacji jest najczęściej społeczeństwo w szerokim tego słowa rozumieniu, czyli „każdy”.

Na zagadnienia te warto spojrzeć w nieco szerszym kontekście jako na prawo do wolności informacji sformułowane w licznych aktach prawa międzynarodowego odnoszących się do praw człowieka. Znajdujemy je w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka - rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 10 grudnia 1948 r., której art. 19 stanowi, iż każdy człowiek ma prawo do wolności poglądów i wypowiedzi, które obejmuje prawo do tego, aby nie być niepokojonym z powodu swoich poglądów oraz prawo do poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i idei, bez względu na granice, wszelkimi środkami wyrazu.

W literaturze spotkać się można z poglądem, iż Deklaracja przyjmuje jako zasadę i zarazem określa prawo do wolności poglądów i wypowiedzi. Prawo do informacji jest w tej koncepcji niezbędną częścią składową - narzędziem, środkiem do celu, a nie celem samym w sobie.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 42.

Prawo do wolności wypowiedzi, obejmujące także wolność otrzymywania i przekazywania informacji znalazło odzwierciedlenie w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., Akcie Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r. oraz w licznych dokumentach Rady Europy.<sup>10</sup> Podkreśla się, iż istotą prawa do informacji jest po pierwsze - dostęp do niej, po drugie - możliwość jej udostępnienia (ujawnienia, komunikowania, rozpowszechnienia), które mogą być ograniczone bądź zakazane ze względu na treść informacji, zagrożenie dla interesu indywidualnego lub ogólnego, albo ze względu na inne określone w ustawie powody. Dostęp trzeba rozumieć - i taka jest tendencja orzecznictwa europejskiego - możliwie szeroko, jako możliwość swobodnego, samodzielnego, bez narzucania wyboru - poszukiwania, otrzymywania i przekazywania (komunikowania, rozpowszechniania) informacji.<sup>11</sup>

Dostęp do informacji dotyczących środowiska można traktować jako szczególny rodzaj szerszego zagadnienia dostępu do informacji. Nie bez racji piszą autorzy monografii sprzed kilku lat, że argumentacja za koniecznością w miarę powszechnego umożliwienia dostępu do informacji i akt z dziedziny ochrony środowiska nie jest w zasadzie swoista. Jest raczej przedmiotowym dostosowaniem ogólnych motywacji dostępu formułowanych w nauce i po lityce w kontekście zagwarantowania jawności administracji.<sup>12</sup>

W większości krajów, w których społeczeństwo ma prawo do dostępu do informacji urzędowych w dziedzinie ochrony środowiska, prawo takie realizowane jest przeważnie na podstawie aktów prawnych (tzw. ustaw typu *Freedom of Information Acts* - FOI) generalnie gwarantujących jawność informacji i dokumentów będących w posiadaniu administracji publicznej. Innymi słowy: prawo do dostępu do informacji nie jest ograniczone tylko do spraw ochrony środowiska a dotyczy najczęściej wszystkich (oprócz przewidzianych prawem wyjątków) informacji i dokumentów będących w posiadaniu administracji publicznej, przy czym, jak już wspomniano, prawo takie przysługuje każdemu, tzn. możliwość dostępu do tych informacji nie ma żadnego związku z uczestniczeniem w konkretnej sprawie, a udostępnienie informacji lub akt nie jest uzależnione od posiadania interesu prawnego lub chociaż faktycznego.

Za kraj, który zapoczątkował tego typu gwarancje jawności działania administracji uważa się Szwecję z jej ustawą o wolności prasy i jawności akt z 1766 roku. Za modelowy akt prawny regulujący kompleksowo problemy prawne dostępu do informacji i akt administracyjnych uznaje się jednak amerykańską ustawę *Freedom of Information Act* (FOI) z 1966 roku (stanowiącą część Kodeksu Postępowania Administracyjnego USA), od której to ustawy mianem FOI określa się generalnie wszystkie tego typu ustawy na świecie. Co ciekawe, ustawy typu FOI spotkać można nie tylko w państwach tradycyjnie uznawanych za posiadające tzw. otwarty system rządów („*open*” *government*) jak USA, Kanada, Szwecja, Australia, Nowa Zelandia, Norwegia czy Holandia, ale również i np. we Francji (od 1978 roku), mającej przecież tradycje dalekie od jawności działania administracji. Na przeciwległym biegunie od USA, Szwecji czy Kanady znajduje się Wielka Brytania, i w nieco mniejszym stopniu, Niemcy, gdzie niezwykle silna tradycja tajemnicy urzędowej długo uniemożliwiała wprowadzenie ustaw typu FOI gwarantujących generalnie jawność akt administracyjnych.

W wielu państwach istnieją dodatkowe, obok ustaw typu FOI, regulacje prawne nastawione na zapewnienie jawności administracji. Są to np. gwarancje konstytucyjne dostępu do informacji i akt urzędowych, albo też akty prawne w rodzaju amerykańskiej ustawy *The*

<sup>10</sup> T. Górczyńska, *Prawo do informacji...*, s. 46 i

<sup>11</sup> T. Górczyńska, *Prawo do informacji...*, s. 85.

<sup>12</sup> J. Boć, J. Jendrośka, K. Nowacki, G. Winter, *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska*, Wrocław 1990, s. 7.

*Government in the Sunshine Act* z 1976 roku, przewidującej jawność i publiczną dostępność wszelkich (z zastrzeżeniem ustawowych wyjątków) posiedzeń organów administracji.

### Dyrektywa 313/90

Podstawowym źródłem prawa wspólnotowego jest tutaj Dyrektywa Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 roku w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku. Powstanie tej Dyrektywy uznać można za swego rodzaju kompromis między zwolennikami jawności wszelkich dokumentów administracyjnych a zwolennikami utrzymywania tajemnicy urzędowej jako zasady działania organów administracji<sup>13</sup>. W przypadku ochrony środowiska uznano, jak podkreśla się to w preambule do Dyrektywy 313, iż "dostęp do informacji o środowisku będących w posiadaniu administracji publicznej wpłynie na poprawę ochrony środowiska". Obok usprawnienia działań na rzecz ochrony środowiska celem Dyrektywy jest także usunięcie rozbieżności między obowiązującymi w krajach członkowskich przepisami prawnymi dotyczącymi dostępu do informacji, a tym samym usunięcie nierówności w obrębie Wspólnoty odnośnie warunków konkurencji.

Przez informację z dziedziny ochrony środowiska Dyrektywa rozumie m.in. informacje o stanie wód, powietrza, gleby, przyrody itp., jak również informacje o działaniach lub środkach wpływających na środowisko lub zmierzających do jego ochrony, włączając podejmowane środki administracyjne oraz programy działania. Dyrektywa odnosi się do jakichkolwiek informacji dotyczących środowiska, co oznacza dokumenty, raporty, listy oraz fotografie, zdjęcia satelitarne, kasyety czy wreszcie dane komputerowe przechowywane w bazach danych.

Zobowiązanymi do udzielenia informacji, zgodnie z Dyrektywą, są wszelkie organy władzy publicznej, czy to centralnego, regionalnego czy też lokalnego szczebla, wyłączając jednak organy ustawodawcze oraz sądownicze. Zobowiązanymi na podstawie Dyrektywy nie są także organy samej Komisji Europejskiej<sup>14</sup>.

Każda osoba fizyczna lub prawna (a więc również i obywatel Polski) może zgodnie z Dyrektywą złożyć prośbę o udostępnienie informacji do jakiegokolwiek organu administracji publicznej w jakimkolwiek państwie członkowskim. Żądający informacji nie musi podawać przyczyny, dla której jest zainteresowany daną informacją ani wykazać się interesem w sprawie.

Dyrektywa przewiduje tylko 10 sytuacji pozwalających organom odmówić informacji (co oznacza, że mogą, ale nie muszą odmówić informacji w tych sytuacjach):

- gdy informacja dotyczy postępowania traktowanego jako poufne, z uwagi na stosunki międzynarodowe lub względy obronności państwa,
- gdy w grę wchodzi bezpieczeństwo publiczne,
- gdy chodzi o sprawy objęte toczącym się postępowaniem sądowym lub dyscyplinarnym,
- gdy dotyczy tajemnicy handlowej lub przemysłowej, w tym także własności intelektualnej,
- gdy dotyczy poufnych danych osobistych,

<sup>13</sup> Szerzej na temat genezy Dyrektywy 313/90 zob. przedmowę L. Kramera do sztandarowego dzieła na ten temat - *Access to Environmental Information in Europe. The Implementation and implications of directive 90/313/EEC*, pod red. R. Hallo, Kluwer Law International, 1996.

<sup>14</sup> Choć Komisja wydała dokument o charakterze zaleceń w postaci tzw. Code of Conduct on public access to Council and Commission documents - szerzej na temat jego charakteru prawnego i relacji do dyrektywy 313/90 zob. J. Janssen, *Recent Deveiomentns on Access to Environmental Information: Transparency in Decisionmaking*, "European Environmental Law Review", October 1998, ss. 268-276.

- gdy dotyczy informacji dostarczonych dobrowolnie przez osoby trzecie,
- gdy dotyczy informacji, której ujawnienie mogłoby narazić na szkodę interesy ochrony środowiska (np, informacja o siedlisku ptaka należącego do rzadkiego gatunku chronionego),
- gdy dotyczy dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania (nieskończonych),
- gdy żądanie jest oczywiście bezsensowne,
- gdy żądanie sformułowane jest w sposób zbyt ogólny.

W przypadku, gdy możliwe jest odseparowanie fragmentu informacji podlegającej wyłączeniu z udostępnienia, pozostała część informacji powinna być udostępniona.

Organ musi ustosunkować się do żądania informacji najpóźniej w ciągu 2 miesięcy i w razie odmowy podać jej przyczyny. Żądającemu informacji służy odwołanie (albo w drodze sądowej, albo administracyjnej) od decyzji odmownej lub w razie braku odpowiedzi bądź odpowiedzi niekompletnej.

Za udzielenie informacji można pobierać "rozsądne" opłaty, co interpretowane jest jako zezwolenie na pobieranie opłaty za kopiowanie bądź wyszukanie informacji.

Dyrektywa wymaga, by publikowano podstawowe dane na temat stanu środowiska w danym państwie w formie periodyków lub raportów opisowych.

Postanowienia Dyrektywy stosuje się odpowiednio do instytucji i organizacji nie będących organami administracji, ale które - używając polskiej terminologii "pełnią funkcje zlecone administracji publicznej".

Kwestie ochrony tajemnicy handlowej gwarantuje przepis, zgodnie z którym jeśli zakład (osoba) uważa, że udostępnianie jakiejś informacji na jej temat mogłoby spowodować nadmierne naruszenie jej interesów, to może zwrócić się o wyłączenie takiej informacji z udostępniania. Organ podejmuje decyzje czy rzeczywiście żądanie takie jest uzasadnione. Kwestia sporną jest na tle postanowień Dyrektywy stwierdzenie, czy na tej podstawie można wykluczać z udostępniania dane dotyczące wielkości, rodzaju i składu emisji czy odpadów.<sup>15</sup>

Patrząc na Dyrektywę 313/90 lub jakąkolwiek generalną ustawę typu FOI z punktu widzenia ich roli dla zwiększenia efektywności ochrony środowiska, zwrócić można uwagę na pewne ograniczenia w dostępie do informacji. Przede wszystkim, gwarantują one jedynie dostęp do informacji będących w posiadaniu organów administracji (a więc już nie np. w posiadaniu organów ustawodawczych, nie wspominając już o firmach czy osobach prywatnych). Co więcej, odnoszą się jedynie do informacji i tak zbieranych przez administrację i ani nie nakładają na nią obowiązku zbierania żadnych nowych danych w związku z żądaniem informacji ani nie gwarantują, iż administracja posiada odpowiednie dane (tak więc istnienie prawa do informacji i akt urzędowych niewiele w Polsce da komuś, kto będzie chciał uzyskać np. dane o przewozach substancji niebezpiecznych w swojej okolicy, ponieważ jak dotąd nie istnieje klarowny system kontroli w tym względzie, uwzględniający prowadzenie rejestru danych na ten temat). Innymi słowy: prawo do informacji oparte na ustawie typu FOI gwarantuje, że administracja udostępni obywatelowi posiadane informacje, nie gwarantuje zaś, iż te informacje mają jakąkolwiek wartość. Dodatkowym minusem, jest fakt, iż ustawy typu FOI wymagają, by żądający informacji dokładnie sprecyzował o jaką informację mu chodzi (tak więc np. nie można żądać informacji typu: „wszystko na temat zanieczyszczenia powietrza w Warszawie”). Ponieważ żądający informacji musi mieć już pewną wiedzę na temat tego jakie informacje są w posiadaniu danego organu, istnieje możliwość, że gdyby polegać jedynie na ustawach typu FOI to pewne informacje mogą nigdy nie wyjść na światło dzienne, gdyż nikt

<sup>15</sup> Parlament Europejski nawet proponował wyraźne zapisanie, iż dane o emisjach nie mogą być nigdy wyłączone na tej podstawie z udostępniania - zob. L. Kramer, *Focus on European Environmental Law*, Sweet and Maxwell, 1992, ss. 304-305.

nie będzie podejrzewał ich istnienia, a tym samym nie będzie w stanie sprecyzować swego żądania.

Wspomniane wyżej ograniczenia użyteczności ustaw typu FOI z punktu widzenia potrzeb ochrony środowiska powodują, iż w większości krajów towarzyszy im szereg regulacji prawnych gwarantujących, najogólniej rzecz biorąc, iż organy administracji będą otrzymywały i udostępniały odpowiednie informacje, albo też, iż pewne rodzaje informacji będzie można otrzymać bezpośrednio od „trucicieli”. Do tych dodatkowych mechanizmów realizacji dostępu do informacji z dziedziny ochrony środowiska zaliczyć można:

przepisy chroniące pracowników ujawniających nielegalne działania ich pracodawców (tzw. *whistleblower protection*)

- przepisów nakazujące „trucicielom” samodzielne prowadzenie pomiarów emisji i składanie okresowych raportów w tym zakresie (tzw. *self-monitoring, recordkeeping and reporting*),

przepisy nakazujące zbieranie, opracowywanie i przechowywanie informacji i danych w określony sposób, wyłącznie w celu ułatwienia dostępu do nich (w postaci różnych rejestrów, bądź też publikacji). Najbardziej znanym przykładem tego typu aktywnej działalności organów administracji w upowszechnianiu informacji jest amerykański wynalazek tzw. *Toxic Release Inventory*. Jest to baza danych oparta na aktualizowanych na bieżąco danych dostarczanych przez zakłady przemysłowe z całego kraju spełniające określone kryteria na temat substancji toksycznych emitowanych przez nie do środowiska. Założeniem TRI jest umożliwienie każdemu użytkownikowi komputera z modemem (oczywiście można też uzyskać te informacje w sposób bardziej tradycyjny - ale to może trwać znacznie dłużej) uzyskania informacji bezpośrednio z bazy danych odnośnie tego jaka firma wyemitowała jakie substancje, w jakiej wielkości, do jakiego medium środowiskowego (woda, powietrze, gleba) i na jakim terenie. Dodać należy, iż powstanie TRI uznaje się za jedno z najbardziej udanych rozwiązań prawa ochrony środowiska w USA. Podkreśla się nie tylko jego walor informacyjny, ale też i rolę prewencyjną - jak wykazały badania, obawa przed znalezieniem się na czele listy „trucicieli” i wynikającego stąd pogorszenia zdolności konkurencyjnej, sprawiają, iż zakłady dobrowolnie wprowadzają programy redukcji zanieczyszczeń, pragnąc poprawić swój *image* w oczach opinii publicznej. Pozytywne doświadczenia amerykańskie z TRI sprawiają, iż wiele państw (włączając Unię Europejską) planuje stworzenie podobnych instytucji prawnych, zaś OECD wydała *Wytyczne odnośnie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń* (tzw. PRTR czyli Pollutants Release and Transfer Registers),

przepisy nakazujące prowadzenie określonego rodzaju badań i analiz w celu udostępniania ich społeczeństwu. Obowiązek taki spoczywać może albo na administracji, albo na „trucicielach”, albo wreszcie, jak to jest w ustawie CERCLA w USA, prawo przewidywać może wsparcie przez władze (w wysokości do 50 tys. USD) podejmowanych przez organizacje lokalne badań nad rozmiarem i charakterem zagrożeń substancjami toksycznymi składowanymi w ich pobliżu,

przepisy nakazujące bezpośrednio przemysłowi powiadamianie o zagrożeniach związanych głównie z substancjami chemicznymi produkowanymi, używanymi lub składowanymi na ich terenie. Przepisy tego typu określa się często mianem tzw. *Right-to-Know Laws*. Przepisy te przewidują w bardzo drobiazgowy sposób kiedy, w jakiej formie i kogo należy informować o jakich wydarzeniach (np. katastrofach lub incydentach) bądź sposobach zapobiegania im. Z uwagi na podmiot uprawniony do otrzymywania tych informacji wyróżnia się przepisy nakierowane na informowanie władz, na informowanie własnych pracowników (ewentualnie narażonych na ryzyko) oraz na informowanie lokalnych społeczności. Najbardziej znanymi przepisami tego ostatniego rodzaju są: Dyrektywa 501/82 (tzw. Dyrektywa Seveso oraz amerykańska ustawa *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act* z 1986 roku. Obydwa te akty są bezpośrednią reakcją na tragiczne następstwa katastrof ekologicznych



związanych z przemysłem chemicznym (odpowiednio w Seveso we Włoszech i w Bhopalu w Indiach) i obydwie nakazują zakładom „niebezpiecznym” sporządzanie planów na wypadek katastrofy i powiadamianie o tym okolicznych społeczności,

- sporządzanie i ujawnianie do wglądu publicznego dorocznych przeglądów środowiskowych (tzw. *eco-audit*), sporządzanych przez niezależnych i wiarygodnych audytorów, a przedstawiających praktycznie kompletne „*dossier ekologiczne*” danego zakładu.

Realizacja Dyrektywy 313/90 w państwach członkowskich poddawana jest obecnie rutynowemu badaniu. Jego wynikiem będzie najprawdopodobniej nowelizacja Dyrektywy mająca na celu dalsze ujednoczenie i sprecyzowanie przepisów, biorące pod uwagę także postanowienia podpisanej (w tym również przez Komisję Europejską w imieniu Unii Europejskiej) w 1998 roku w Aarhus Konwencji EKG ONZ o dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Dotyczących Środowiska. W tej sprawie ukazał się w grudniu 1999 r. dokument roboczy Komisji (Environment Directorate General Working Paper on the Directive 90/313/EEC on the Freedom of Access to Information on the Environment -- zwany dalej "Working paper") określający propozycje odpowiednich zmian w Dyrektywie. Jest to wprowadzić dopiero propozycja Komisji niemniej brana musi być poważnie pod uwagę.

Dostęp do informacji i jawność są praktycznie obecnie w całej Unii powszechnie akceptowana wartością. Nowy skład Komisji (pod rządami Romano Prodiego) powstały w efekcie rezygnacji poprzedniej Komisji oskarżanej o nepotyzm i korupcję uczynił z tego jedną ze sztandarowych zasad.<sup>16</sup> Stąd też zintensyfikowano prace nad wprowadzeniem prawnych regulacji rozszerzających zakres prawa do informacji również w stosunku do samej Komisji Europejskiej (na co zgodzono się podpisując Konwencję z Aarhus).

W państwach Unii praktyka dostępu do informacji jest różna. Są kraje przodujące, w tym zwłaszcza skandynawskie (Szwecja nawet miała problemy z poprzednią Komisją na tle zbyt niskiej jawności) oraz Holandia, są też kraje bardziej konserwatywne. Np. Niemcy zostały pociągnięte przez Komisję do sądu za niewłaściwe i niedostateczne wypełnianie Dyrektywy 313/90 i zostały uznane za winne tych niedociągnięć.<sup>17</sup>

Coraz powszechniejsze w praktyce jest korzystanie z elektronicznych sposobów udostępniania informacji. Jednak - jak dotąd - niewiele państw podąża śladem USA (które uchwałyły w 1996 tzw. Electronic FOI Act czyli ustawę nowelizującą ustawę o dostępie do informacji w kierunku prawnego umocowania wykorzystania elektronicznych sposobów udostępniania informacji.<sup>18</sup>) Pionierem w UE jest Austria, która zapoczątkowała podobną regulację prawną.

#### **IV. 2. Oceny oddziaływania na środowisko (OOS)<sup>19</sup>**

Podstawowym, jak dotąd, źródłem prawa wspólnotowego w tym zakresie jest Dyrektywa Rady 85/337 EWG z dnia 27 czerwca 1985 roku w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska, znówelizowana Dyrektywą Rady 97/11 z dnia 3 marca 1997 roku. Dyrektywa ta wyrasta z przekonania, iż najlepsza polityka

<sup>16</sup> Choć praktyczna realizacja tych intencji budzi pewne wątpliwości obserwatorów - zob. np. J. Doderman, *The EU's Transparent Bid for Opacity - the Prodi commission 's recommendations on transparency make the Santer Commission look good* "The Wall Street Journal Europe" z 24 lutego 2000 r

<sup>17</sup> Zob. wyrok z 9 września 1999 r. (zob. szerzej na ten temat np. R. Mich, *European court Decides in favor of Improved Access to Environmental Information*, "ELNI Newsletter" No 2/1999.

<sup>18</sup> Szerzej na ten temat zob. zbiór artykułów w tomie prestiżowego amerykańskiego kwartalnika - "Administrative Law Review", Washington College of Law, Vol. 50, Spring 1998.

<sup>19</sup> Ta część opracowania oparta jest na fragmentach przygotowanej przez autora do druku monografii pt. Ocena oddziaływania na środowisko jako instrument prawny ochrony środowiska.

ekologiczna to polityka prewencyjna, zaś najskuteczniejszym instrumentem proceduralnym takiej polityki jest instytucja oceny oddziaływania na środowisko.

#### Dyrektywa 337/85

W połowie lat siedemdziesiątych Komisja EWG zaczęła rozważać konieczność wprowadzenia regulacji prawnej narzucającej państwom członkowskim procedurę OOS opartą na jednolitych zasadach.<sup>20</sup> Po trwających około 2 lata wstępnych pracach i przygotowaniu przez konsultantów Komisji kilku obszernych raportów, Komisja wystąpiła w 1977 r. oficjalnie, w tzw. U Action Programme, z inicjatywą opracowania dyrektywy dotyczącej OOS.<sup>21</sup>

Celem przyświecającym tej inicjatywie było przede wszystkim zapewnienie inwestorom podobnych warunków w ramach Wspólnoty poprzez zharmonizowanie rozmaitych istniejących w państwach członkowskich procedur "środowiskowej" kontroli prewencyjnej, a także stworzenie sytuacji, w której efekty tej kontroli są porównywalne<sup>22</sup>. Od początku zakładano, iż w przeciwieństwie do amerykańskiej ustawy National Environmental Policy Act (NEPA) z 1969 r. powszechnie uważanej za prekursora instytucji OOS, Dyrektywa będzie miała wyłącznie charakter proceduralny. Nie miała ona ambicji tworzenia materialnoprawnych zasad polityki ekologicznej Wspólnoty, ani też wpływania na taką politykę w państwach członkowskich, nie miała też w końcu być instrumentem służącym ujednocnieniu polityki ochrony środowiska w ramach Wspólnoty. Na dyskusjach wokół zakresu i kształtu Dyrektywy w dużej mierze zaważyło podejście autorów zamówionych przez Komisję raportów do instytucji OOS. Było to podejście raczej ekologów lub analityków planowania niż podejście prawników czy też politologów. Podejście to, charakterystyczne dla początków OOS w Europie, widzi w OOS jedynie środek na zagwarantowanie, iż organ podejmujący decyzje będzie miał do dyspozycji lepszą i bardziej wszechstronną analizę skutków środowiskowych swoich decyzji, a co za tym idzie - będzie podejmował lepsze decyzje. W myśl takich założeń, warunkiem skuteczności OOS - a nawet warunkiem celowości wprowadzania procedury OOS - jest istnienie skutecznych metod i technik oceny wpływu danej działalności na środowisko<sup>23</sup>. Podejście to różnie jest od poglądu, który wpłynął na ostateczny kształt NEPA, zakładającego iż celem procedury OOS jest reforma procesu podejmowania decyzji przez wprowadzenie do tego procesu reprezentantów wszystkich potencjalnie zaangażowanych w sprawę interesów, a źródłem skuteczności tej procedury jest m.in. szeroki udział społeczeństwa i jego prawo do uruchomienia niezależnej kontroli.<sup>24</sup>

Pierwotnie zakładano, iż procedura OOS powinna obejmować w równym stopniu bardzo szeroką gamę rodzajów aktywności mogących mieć potencjalnie szkodliwy wpływ na środowisko, takich jak: rządowe programy i plany działania, wytyczne polityki oraz propozycje legislacyjne, projekty inwestycyjne, programy badawcze i rozwojowe, a nawet wprowadzanie

<sup>20</sup> Zob. M. McSwiney, *Environmental Impact Assessment: The European Community Perspective*, (w:) *Understanding US and European Environmental Law*, red. T. T. Smith i P. Kromarek, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff 1989, ss. 132-133. 21

<sup>21</sup> Zob. Title IV Chapter 1. *Environmental Impact Assessment*, Official Journal of the European Communities, C139, 15.6.1977.

<sup>22</sup> Zob. W. V. Kennedy, *The Directive on Environmental Impact Assessment*, "Environmental Policy and Law", No 8, 1982, s. 85.

<sup>23</sup> Wyraźnie to stwierdzają Norman Lee i Christopher Wood (autorzy raportów dla Komisji EWG) - zob. np. N. Lee, Ch. Wood, *EIA: A European Perspective*, "Built Environment" 4/1978, s. 108.

<sup>24</sup> Znakomitą analizę odmiennych podejść teoretycznych powodujących różnicę pomiędzy poglądami leżącymi u źródeł Dyrektywy oraz ustawy NEPA znaleźć można w pracach amerykańskiego politologa G. Wandesforde-Smitha, który podczas swej kilkuletniej pracy w Europie uczestniczył aktywnie w dyskusjach nad kolejnymi wersjami projektu Dyrektywy (zob. np. G. Wandesforde-Smith, *Environmental Impact Assessment in the European Community*, "Zeitschrift für Umweltpolitik", 1/1979, s. 35-78.

do obrotu nowych produktów. Zakładano także, wzorem USA, obarczenie zasadniczo organów administracji odpowiedzialnością za przeprowadzenie OOS<sup>26</sup>. Dość szybko jednak, w pewnej mierze pod wpływem doświadczeń francuskich widzianych w świetle wspomnianych wyżej poglądów na rolę OOS, Komisja EWG doszła do wniosku, iż biorąc pod uwagę ograniczone zasoby ludzkie i finansowe oraz stan wiedzy i rozwój metod badawczych, skoncentrować się należy w pierwszym rzędzie na wprowadzeniu procedury OOS w odniesieniu do projektów inwestycyjnych i złożyć na barki inwestorów większość obowiązków związanych z OOS. Minęło jednak jeszcze kilka lat, zanim w rezultacie dyskusji nad kilkudziesięcioma roboczymi wersjami projektu, Komisja przedstawiła oficjalnie w 1980 r. projekt dyrektywy<sup>27</sup>.

Projekt dyrektywy stanowił pierwszą próbę kompromisu między bardzo różniącymi się od siebie poglądami krajów członkowskich na sprawę. Tak np. Wielka Brytania, która miała już za sobą sporą praktykę ze stosowaniem OOS w wyniku dobrowolnej inicjatywy swego rządu, oficjalnie twierdziła, iż obowiązujący tam system kontroli inwestycyjnej jest tak doskonały, że nie potrzebuje żadnych ulepszeń, i że nie widzi żadnej potrzeby zajmowania się przez Komisję EWG sprawą OOS w szczególności zaś narzucania praw w przypadku których przeprowadzenie OOS byłoby obowiązkowe<sup>28</sup> (choć dodać należy, iż szeroka dyskusja na ten temat w Wielkiej Brytanii ujawniła bardzo zróżnicowane poglądy.<sup>29</sup>) Podobnie rząd RFN, choć z innych przyczyn, był generalnie przeciwny Dyrektywie<sup>30</sup>. Uznano mianowicie, w ślad za poglądami wyrażonymi w opinii izby wyższej parlamentu federalnego (Bundesratu)<sup>31</sup> iż wprowadzanie jedynie proceduralnych przepisów nie ma sensu w sytuacji braku odpowiednich porównywalnych standardów środowiskowych w ramach Wspólnoty.<sup>32</sup> Z kolei Holendrzy, którzy również mieli już kilkuletnie doświadczenia z pilotowym stosowaniem OOS i opracowywaniem odpowiedniej ustawy, uznawali projekt Komisji za niewystarczająco daleko idący.<sup>33</sup> Francuzi oponowali przeciwko zbyt daleko idącym, ich zdaniem, obowiązkom dotyczącym powiadamiania i konsultacji z innym państwem członkowskim, Dania zaś postulowała wyłączenie z wymogów Dyrektywy tych sytuacji, w których zatwierdzanie szczegółów danej inwestycji odbywa się w drodze aktu parlamentu, tzn. poza normalnym trybem pozwoleń administracyjnych."

Ostateczne uzgodnienie stanowisk zabrało około pięciu następnych lat zanim w 1985 r. Dyrektywa Rady 85/337/EWG w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska przyjęta została w dniu 27 czerwca 1985 roku<sup>35</sup>

<sup>25</sup> Ibidem, s. 60-63.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 65.

<sup>27</sup> Official Journal 1980 No C 169/14.

<sup>28</sup> Zob. W. V. Kennedy, *The Directive on Environmental Impact Assessment, Environmental Policy and Law*, op.cit., s. 89.

<sup>29</sup> Znakomite zestawienie podstawowych wątków w tej dyskusji zawiera specjalnie temu poświęcony zbiór - zob. *Environmental Impact Assessment*, T. O'Riordan, R.D. Hey (red), Saxon house, University of East Anglia, 1976, passim.

<sup>30</sup> Zob. W. V. Kennedy, *The Directive on Environmental Impact Assessment, Environmental Policy and Law*, op.cit., ss. 90-92. 31

<sup>31</sup> Zob. P. Malanczuk. *Developments*, "Environmental Policy and Law", No 7/1981, s. 85.

<sup>32</sup> J. Cupei, *Rationale and Goals*, (w:) *The role of Environmental Impact Assessment in the Decisionmaking Process*. H. Paschen (red), Erich Schmidt Verlag. Berlin. 1989. s. 18-19.

<sup>33</sup> V. Kennedy, *The Directive on Environmental Impact Assessment*, "Environmental Policy and Law", op.cit., ss. 92-93.

<sup>34</sup> Zob. P. Wathern, *The EIA Directive of the European Community*, op.cit. s. 200.

<sup>35</sup> Official Journal 1985 No. L 175/40, tekst polski w zbiorze, *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej*, Tom 1 - *Zagadnienia ogólne*. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa 1994

Postanowienia Dyrektywy uważa się powszechnie za w większości bardzo ogólne i nieprecyzyjne. Mówi się nawet, iż połączenie w Dyrektywie takich ogólnych norm z kilkoma bardzo konkretnymi przepisami jest powodem kłopotów z jej implementacją,<sup>37</sup> Świadczy o tym chociażby fakt, że niezmiennie znajduje się w czołówce swego rankingu dyrektyw, których postanowienia najczęściej są naruszane przez państwa członkowskie, jakim są raporty Komisji na temat naruszania prawa Wspólnoty<sup>38</sup> Istnienie tych niejasności nie przeszkadza Europejskiemu Trybunałowi sprawiedliwości utrzymywać, wbrew linii orzecznictwa sądów brytyjskich<sup>39</sup>, iż niektóre postanowienia Dyrektywy są na tyle wystarczająco jasne i precyzyjne, iż nadają się do bezpośredniego stosowania<sup>40</sup>. Wydaje się również, iż postanowienia Dyrektywy są wystarczająco precyzyjne, aby móc skonstruować na ich podstawie charakterystyczne cechy modelu OOS wprowadzonego Dyrektywą 85/337.

Model OOS wprowadzony Dyrektywą 337/85 charakteryzuje się następującymi cechami:

- procedura OOS dotyczy jedynie projektów inwestycyjnych, nie dotyczy zaś programów, planów itp.,
- odnosi się zarówno do projektów inwestycji przemysłowych, jak i infrastrukturalnych, zarówno prywatnych, jak i publicznych,
- Dyrektywa przewiduje, w Aneksie I i Aneksie II, kategorie projektów podlegających OOS,
- nazwą OOS (Environmental Assessment) określa się cały proces oceny inwestycji,
- koszty sporządzenia dokumentacji OOS ponosi inwestor,
- Dyrektywa nie wymaga sporządzenia formalnego raportu OOS, a jedynie dostarczenia organom odpowiednich informacji.

#### Implementacja Dyrektywy 337/85 w państwach członkowskich

Dyrektywa przewidywała, iż proces jej formalnej implementacji do ustawodawstw państw członkowskich zakończony być powinien w okresie 3 lat, tzn. do lipca 1988 r. Dyrektywa zakładała także sporządzenie i opublikowanie przez Komisję EWG raportu z wykonania postanowień Dyrektyw}' po 5 latach od jej wejścia w życie. Raport ten ukazał się ze znacznym opóźnieniem, bo dopiero w 1993 r.<sup>41</sup>, w międzyczasie jednak zagadnienie to było przedmiotem kilku studiów porównawczych<sup>2</sup>. Raport w istocie potwierdził wstępne ustalenia tych

<sup>36</sup> Zob. A. G. Ureta, *The E.C. Environmental Impact Assessment Directive Before the European Court of Justice*, "Environmental Liability", Vol 5, Issue 1, 1997, s. 1.

<sup>37</sup>Zob. C. Lambrechts, *Environmental Impact Assessment* (w:) "European Environmental Law", *A Comparative Perspective*, G= Winter (red), op.cit, s. 65,

<sup>38</sup> W dziesiątym Raporcie (COM93,32G/2) za 1992 Dyrektywa 85/337 była na drugim miejscu, w dwunastym Raporcie za 1994 (OJ/C254, 29 September 1995) już na pierwszym.

<sup>39</sup> Zob. np. rozstrzygnięcie w sprawie *Twynford Parish Council v. Secretary of State for Transport and the Environment* ("Journal of Environmental Law", Vol. 4 No 2, 1992, opatrzone komentarzem R. Macrory) zob. też rozstrzygnięcie w sprawie *Wychavon District council v. Secretary of State for the Environment and Velcourt limited* ("Journal of Environmental Law", Vol. 6 No 2 1994, opatrzone krytycznym komentarzem B. Fitzpatricka).

<sup>40</sup> Zob. rozstrzygnięcie w sprawie C-431/92 Komisja przeciw Niemcom (z komentarzem A. G. Ureta, *The E.C. Environmental Impact Assessment Directive Before the European Court of Justice*, op.cit. ss. 8-14) czy też rozstrzygnięcie w sprawie C-72/95 *Aanemersbedrijf PK Kraaijeweeld Bv przeciw Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland* (omówiony w "Environmental law Newsletter" No 38, Winter 1996/97 Simmons and Simmons).

<sup>41</sup> Zob. Report from the Commission on the Implementation of Directive 85/337/EEC, COM (93) 28 final, Vol. 12 i 13, Brussels, 2 April 1993.

<sup>42</sup> Zob. np. Review of the European Environmental Impact Assessment Directive Implementation in the EEC Member States, A report prepared under the auspices of the Commission on Environmental Policy, Law and Administration of the World Conservation Union, 1990, czy też E.Rehbinder, General Report on the Status of Transposition and Implementation of the Directive on Environmental Impact Assessment (wj *Licensing proce-*

opracowań i wykazał spore kłopoty państw członkowskich z implementacją Dyrektywy. Dotyczyły one przede wszystkim kwestii zakresu projektów inwestycyjnych objętych wymogiem OOS (głównie kryteria selekcji projektów określonych w Aneksie II) oraz proceduralnych aspektów OOS w kontekście usprawnienia procesu decyzyjnego (w tym np. kwestii udziału społeczeństwa oraz kontroli jakości OOS).

Jak się okazało, postanowienia Dyrektywy dotyczące sposobu postępowania z kategoriami projektów określonymi w Aneksie II rodziły wiele kontrowersji. Czasami mylnie interpretowano te postanowienia jako pozostawiające do swobodnego uznania państw członkowskich, czy określone w tym Aneksie kategorie projektów będą lub nie będą poddane procedurze OOS. Tymczasem art. 4(2) interpretowany był zawsze przez Komisję w świetle art. 2(1), co oznacza że państwa członkowskie zobowiązane są do stworzenia mechanizmu pozwalającego określić, które konkretne projekty spośród rodzajów projektów tam wymienionych wymagają OOS, ponieważ mogą potencjalnie wywierać znaczący wpływ na środowisko ze względu m.in. na swój charakter, wielkość lub lokalizację. Dyrektywa nie zezwalała zatem, zdaniem Komisji na wyłączenie a priori któregokolwiek z wymienionych tam rodzajów projektów inwestycyjnych. Interpretacja ta uzyskała wyraźne potwierdzenie w rozstrzygnięciu Europejskiego Trybunału w sprawie C-133/94 Komisja przeciw Belgii.<sup>44</sup>

Na tle Aneksu II znaczące rozbieżności zauważono także w realizacji przepisów Dyrektywy dotyczących sposobów selekcji. Państwa członkowskie zastosowały tu wiele sposobów<sup>7</sup>: od sztywnego określenia wartości granicznych w przypadku każdej kategorii projektów znajdujących się w Aneksie II (tak np. w Holandii), do rozstrzygania *ad hoc* w konkretnych przypadkach (tak np. niekiedy w Wielkiej Brytanii). Żaden z tych sposobów nie jest postrzegany jako w pełni zgodny z Dyrektywą i Komisja zawsze raczej sugerowała stosowanie kombinacji obydwu tych sposobów.<sup>45</sup> Co więcej, wartości graniczne różnią się niekiedy w różnych państwach dość znacznie. Tak np. zauważono, iż w przypadku intensywnej hodowli zwierząt wynosiły one odpowiednio: 20 w Grecji, 1000 w Irlandii, 1400 w Niemczech i 5000 w Wielkiej Brytanii.<sup>46</sup> W efekcie znacznie różnice występują między poszczególnymi krajami co do ilości projektów poddawanych OOS w skali roku: od około 6000 we Francji (gdzie dzięki niskim wartościom granicznym wiele relatywnie niewielkich projektów inwestycyjnych podlega OOS), poprzez około 300 w Wielkiej Brytanii do zaledwie około 80-100 w Holandii.

Jeśli chodzi o proceduralne aspekty OOS, to zauważono, że OOS w wielu przypadkach przeprowadzone jest zbyt późno w trakcie procedury decyzyjnej (co - pomimo iż kwestia OOS w odniesieniu do planów, programów i strategii była celowo pozostawiona poza zakresem raportu - wskazywało na konieczność zajęcia się tym problemem) oraz że daje się odczuwać brak sformalizowanej procedury ustalenia zakresu OOS (tzw. scoping). Doświadczenie państw, gdzie wymóg taki istnieje wskazują, iż ustalenie zakresu OOS w sposób otwarty i dostępny dla wszystkich przynosi korzyści przede wszystkim dla inwestora i dla organów administracji, ponieważ podstawowe kwestie są rozstrzygnięte już na tym etapie, a dzięki

*dures for Industrial Plants and the Influence of EC-Directives*, E. Gebers i M. Robesin (red), "ELNI Studies" Vol. 3, op.cit. ss. 9-16.

<sup>43</sup> Poniższe omówienie problematyki realizacji Dyrektywy 85/337 bazuje - o ile nie zostało to odrębnie zaznaczone - na ustaleniach zawartych w cytowanym wyżej oficjalnym raporcie Komisji. 44

<sup>44</sup> Wyrok z 2 maja 1996, § 42, (podaje za A. G. Ureta, *The E.C. Environmental Impact Assessment Directive*

<sup>45</sup> Zob. R. Macrory, *Environmental Assessment. Critical Legal Issues in Implementation*, (w:) *EC Environmental-arid Planning Law*, D.Vaughan (red), Butterworths, London - Dublin - Edinburgh - Munich, 1991, ss. 34-35.

<sup>46</sup> Wymowny jest tutaj komentarz jednego z autorów wypowiadających się na tle wyników Raportu co do kierunków nowelizacji Dyrektywy: "czy greckie świnie są o tyle bardziej szkodliwe dla środowiska niż brytyjskie?" (zob. W. R. Sheate, *Amending the EC Directive (85/337/EEC) on Environmental Impact Assessment*, "ELNI Newsletter" No 2/1994, s. 18.

temu unika się konfliktów później.<sup>47</sup> Stąd też w państwach, gdzie istnieje wymóg ustalenia zakresu (np. w Holandii, Belgii) już na tym etapie wymagany jest udział społeczeństwa. Odrębnym problemem jest kontrola jakości OOS. Jak się okazuje, istnieje wiele niedociągnięć w tym zakresie.<sup>48</sup> Generalnie docenia się w tym kontekście rolę specjalnych organów tzw. Komisji ds. OOS, które powołano w niektórych państwach członkowskich (np. w Holandii, Belgii, Włoszech czy Portugalii), tam zaś, gdzie nie ma ani takich organów ani oficjalnych metod "sprawdzania jakości" dokumentacji OOS (jak np. w Wielkiej Brytanii) mówi się, iż inwestor jest całkowicie zależny od konsultanta wykonującego taką dokumentację. Stąd też proponuje się niekiedy wprowadzenie wymogu tworzenia w państwach członkowskich specjalnych organów tzw. National Environmental Assessment Authorities, odpowiedzialnych za kontrolę jakości" dokumentacji OOS i zagwarantowanie tym samym pewnego minimalnego poziomu w tym zakresie we wszystkich państwach członkowskich.<sup>50</sup> Z drugiej strony wskazuje się na niebezpieczeństwo tendencji do traktowania tego typu organów jako "fachowych" wyroczni i przywiązywania nadmiernej wagi do ich opinii a tym samym do lekceważenia poglądów innych podmiotów uczestniczących w OOS, w tym zwłaszcza poglądów wyrażonych w trakcie konsultacji społecznych.<sup>51</sup>

Jednym z podstawowych problemów proceduralnych, który rodził szczególne kontrowersje przy wprowadzaniu wymogów Dyrektywy 337/85 do ustawodawstwa państw członkowskich jest kwestia udziału społeczeństwa w procedurze OOS. Dyrektywa sformułowana została bowiem w tym zakresie stosunkowo mało precyzyjnie. Z jednej strony - dość szczegółowo ustala ona w Artykułach 6 i 9 pewien katalog minimalnych uprawnień (dostęp do wniosku o pozwolenie i towarzyszącej mu dokumentacji OOS, możliwość złożenia swoich opinii, dostęp do decyzji oraz uzasadnienia, jeżeli uzasadnienie wymagane jest w danym kraju), z drugiej zaś strony - nie mówiła wyraźnie, iż konsultacja społeczna musi mieć miejsce przed wydaniem pozwolenia (Dyrektywa mówi o tym, że ma to mieć miejsce przed "rozpoczęciem realizacji projektu"<sup>52</sup>) i nie nakazuje wyraźnie by "rozsądne" terminy oznaczały zapewnienie realnej możliwości wypowiedzenia się przez społeczeństwo. Co więcej, Dyrektywa nie określa wyraźnie komu te uprawnienia powinny przysługiwać. W tym celu posługuje się bowiem dwoma pojęciami: "public" i "public concerned". Jak się wydaje, rozróżnienie to nie ma na celu wprowadzenia dwóch odrębnych kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w procedurze, innymi słowy nie chodzi tu np. o to że wszystkim, tzn. "społeczeństwu" (public) przysługują pewne prawa (np. do informacji o postępowaniu), ale tylko niektórym, tzn. "zainteresowanym" (public concerned) przysługuje np. prawo do otrzymania treści decyzji. Termin "public concerned", wprowadzony jest jedynie po to, by zasygnalizować, iż Dyrektywa daje państwom członkowskim pewną swobodę w określeniu zakresu podmiotowego udziału społeczeństwa w procedurze. W art. 6 ust. 3 upoważnione są one bowiem, aby - w zależności od szczególnych cech inwestycji lub miejsc ich lokalizacji - m.in. określić zainteresowaną społeczność. Znacznie osłabia to znaczenie pozostałych przepisów Dyrektywy w tym zakresie

<sup>47</sup> Zob. W. R. Sheate, *Amending the EC Directive...*, op.cit, s. 19.

<sup>48</sup> Tak np. badania prowadzone na Uniwersytecie w Manchester wykazały, iż w ciągu pierwszych 3 lat od wprowadzenie w Wielkiej Brytanii regulacji prawnej realizującej Dyrektywę 85/337 około 60% dokumentacji OOS nie spełniało wymagań (podają za "International Environment Reporter", Vol. 15, No 9,6 May 1992).

<sup>49</sup> Zob. J. R. Salter, *Corporate Environmental Responsibility: Law and Practice*, Butterworths, London, 1992, s. 182.

<sup>50</sup> Zob. U.K. Conservation Group Calls for Reform of EC Environmental Impact Assessment Law, "International Environment Reporter", Vol. 15, No 17, 26 August 1992.

<sup>51</sup> Zob. E. Rehbinder, *General Report...*, op.cit, s. 12.

<sup>52</sup> Choć często jest to interpretowane w świetle art 8 - a więc jako zobowiązanie do przeprowadzenia konsultacji społecznych przed wydaniem decyzji (zob. W. R. Sheate, *Amending the EC Directive...*, op.cit., s. 17).

i jest często krytykowane. O ile bowiem w zdecydowanej większości krajów członkowskich dostęp do procedury OOS gwarantowany jest dla każdego, to w Hiszpanii oraz częściowo w Niemczech (w odniesieniu do pewnych rodzajów inwestycji) literalnie odczytywane upoważnienie to umożliwiło sprowadzenie udziału społeczeństwa w procedurze OOS do minimum przez określenie, iż "zainteresowaną społecznością" są jedynie właściciele sąsiednich nieruchomości, motywujący swój udział w postępowaniu ochroną swoich indywidualnych interesów prawnych.<sup>53</sup>

Wspomniana wyżej zawężająca interpretacja postanowień Dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa jest jednak dość jednoznacznie odrzucana przez Komisję EWG, która bardzo zdecydowanie, zarówno w deklaracjach słownych, jak i praktycznych działaniach (w tym również w sprawach przed Trybunałem Sprawiedliwości dotyczących naruszeń Dyrektywy) domaga się szerokiego udziału społeczeństwa w procedurze OOS i wręcz uznaje to za kluczowy element OOS<sup>54</sup>. Świadczy to o odchodzeniu w Europie od wspomnianego wcześniej podejścia do OOS przede wszystkim przez pryzmat metod i technik badania wpływu na środowisko na rzecz podejścia akcentującego rolę OOS jako instrumentu reformującego proces podejmowania decyzji w kierunku "uspołecznienia" tego procesu.

Potwierdzeniem tego kierunku przekształceń regulacji prawnej OOS w Unii Europejskiej jest dokonana w marcu 1997 r. nowelizacja Dyrektywy 337/85 oraz zintensyfikowanie prac nad dyrektywą dotyczącą OOS w odniesieniu do planów, programów itp.

#### **Dyrektywa 11/97 z 3 marca 1997 roku nowelizująca dyrektywę 337/85<sup>55</sup>**

Zadaniem Dyrektywy 11/97 było znówelizowanie Dyrektywy 337/85 w kierunku wynikającym z wniosków raportu na temat jej realizacji oraz wprowadzenie zmian wynikających z faktu przystąpienia przez Unię Europejską do Konwencji Espoo o OOS w kontekście transgranicznym.<sup>56</sup> Do najważniejszych zmian wprowadzonych Dyrektywą 11/97 zaliczyć należy bardziej precyzyjne określenie niektórych projektów inwestycyjnych zawartych w Aneksie I (budzące kontrowersje określenie "zintegrowanych instalacji chemicznych"<sup>57</sup>), wprowadzenie nowych kategorii w Aneksie II (kategoria "turystyka i wypoczynek"), sprecyzowanie wymagań odnoszących się do selekcji projektów inwestycyjnych określonych w Aneksie II (i wprowadzenie nowego Aneksu III określającego kryteria tej selekcji), wprowadzenie instytucji "scopingu" (choć ta nazwa nie pojawia się w Dyrektywie), precyzyjniejsza regulacja kwestii transgranicznych oraz uregulowanie potencjalnych związków z procedurą wydawania zintegrowanego pozwolenia ekologicznego regulowanego Dyrektywą 61/96 on integrated pollution prevention and control (tzw. IPPC).<sup>58</sup>

Dyrektywa 11/97 nie w pełni usuwa wszelkie problemy z realizacją postanowień o OOS sygnalizowane przez raport z implementacji Dyrektywy 337/85. Nie porusza ona kwestii zin-

<sup>53</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>54</sup> Zobacz wypowiedź ówczesnego Komisarza ds. Środowiska Carlo Ripa di Mena w sprawie naruszania postanowień Dyrektywy 85/337 przez kraje członkowskie (Several EC Member States to be Charged with Failing to Implement EIA Directive, "Environmental Law Reporter" Vol. 15 No 1, 15 Jan. 1992.

<sup>55</sup> Official Journal L 73/5, tekst polski zob. "Problemy ocen środowiskowych", Nr 2-3 (20,1998 s.77-82

<sup>56</sup> Zob. uzasadnienie projektu tej dyrektywy przedłożonego przez Komisję - COM (93) 575 final 107 C130/8 oraz uzasadnienie uzgodnionego projektu tzw. Common position - EC No 40/96 (96/C 248/05).

<sup>57</sup> Szerzej na ten temat zob. artykuł redakcyjny *Amendments to EIA Directive Passed*, "ELNI Newsletter" No 11/1997, s. 34.

<sup>58</sup> Dodano tutaj art. 2a, który zezwala na tworzenie jednej procedury decyzyjnej dla spełnienia wymagań zarówno Dyrektywy dotyczącej OOS, jak i Dyrektywy dotyczącej zintegrowanego pozwolenia (szerzej na temat motywów Komisji uzasadniających wprowadzenie takiej możliwości zob. D. Noble, *Environmental Assessment, Planning and IPC - the view from the European Commission*, referat na brytyjsko-polskie sympozjum nt. Environmental Control under European and National Law, Warszawa 6-10 stycznia 1993 r., masz. pow., ss. 11-13).

stytucjonalizowanej kontroli jakości OOS przez Komisje ds. OOS, nie w pełni usuwa też wątpliwości dotyczące udziału społeczeństwa, choć zaobserwować tutaj można pewien postęp. Przede wszystkim nowela dodaje wymóg poinformowania społeczeństwa (Art. 4 ust. 4) o wynikach selekcji mającej na celu ustalenie czy dany projekt inwestycyjny z Aneksu II powinien być poddany OOS. Nowela bardziej precyzyjnie ujmuje też obowiązki określone w art. 6 ust. 2, gdzie teraz mówi się wyraźnie, iż wniosek o wydanie pozwolenia oraz informacja dostarczona przez wnioskodawcę (czyli dokumentacja OOS) muszą być udostępnione społeczeństwu w odpowiednim czasie, tak by umożliwić wypowiedzenie się przed wydaniem pozwolenia<sup>59</sup>. W noweli rozszerza się też zakres obowiązków w przypadku oddziaływania transgranicznego nakazując, w ślad za wymaganiami Konwencji Espoo, by umożliwić udział w OOS również społeczeństwu państwa, na którym oddziaływanie transgraniczne może się ujawnić. Wspomnieć też należy o rozszerzeniu katalogu spraw, które muszą być podane do publicznej wiadomości wraz z wydanym pozwoleniem (Art. 9 ust. 2): obok decyzji i zawartych w niej warunków oraz jej uzasadnienia (jak to było dotychczas) teraz wymagane jest też podanie do publicznej wiadomości opisu środków mających na celu zapobieżenie lub zminimalizowanie szkodliwego oddziaływania projektu inwestycyjnego na środowisko.

Dodać na koniec należy, iż wydanie Dyrektywy 11/97 w omówionym wyżej kształcie przesądziło niejako o odrzuceniu koncepcji połączenia w jednej Dyrektywie regulacji prawnej OOS w odniesieniu zarówno do konkretnych projektów inwestycyjnych, jak i programów, planów, strategii itp. Pojawiły się bowiem na początku lat dziewięćdziesiątych propozycje rozszerzenie po prostu w tym kierunku działania Dyrektywy z 1985 r., co mogłoby przyspieszyć poddanie również planów i programów pod procedurę OOS. W ostatnim czasie jednak, jak się wydaje, Komisja powróciła do koncepcji odrębnej dyrektywy. Decyzja ta, choć spotkała się ze zrozumieniem z uwagi na jej kontekst polityczny<sup>60</sup>, uważana jest jednak za błąd, mogący mieć negatywne konsekwencje dla skuteczności systemu ocen<sup>61</sup>.

### **Obowiązująca regulacja prawna OOS - Dyrektywa 337/85 w znowelizowanej wersji**

Celem Dyrektywy OOS w znowelizowanej wersji jest przede wszystkim zapewnienie inwestorom podobnych warunków w ramach Wspólnoty poprzez zharmonizowanie rozmaitych istniejących w państwach członkowskich procedur "środowiskowej" kontroli prewencyjnej, a także stworzenie sytuacji, w której efekty tej kontroli są porównywalne. W myśl Dyrektywy OOS to środek na zagwarantowanie, iż organ podejmujący decyzje będzie miał do dyspozycji lepszą i bardziej wszechstronną analizę skutków środowiskowych swoich decyzji, a co za tym idzie - będzie podejmował lepsze decyzje. Akcentuje się także rolę OOS jako instrumentu reformującego proces podejmowania decyzji w kierunku "uspołecznienia" tego procesu<sup>62</sup>.

Dyrektywa przewiduje dwie generalne kategorie projektów inwestycyjnych podlegających procedurze OOS. Rodzaje projektów określone w Aneksie I do Dyrektywy podlegają

<sup>59</sup> W świetle tego oraz wcześniejszych uwag za pewien daleko idący skrót myślowy uznać można pogląd J. Sonunera, iż "Dyrektywa 97/11/EC utrzymuje zasadę, że ocena oddziaływania na środowisko musi być dokonana przed podjęciem decyzji zezwalającej na realizację" (zob. J. Sommer, *Nowelizacja Dyrektywy 85/337/EEC w sprawie ocen oddziaływania na środowisko*, "Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka", 3/13/98, s. 59).

<sup>60</sup> Wobec oporu niektórych państw członkowskich wobec pomysłu wspólnotowej regulacji prawnej dotyczącej strategicznych OOS, Komisja uznała, iż lepiej nie łączyć tej kwestii z relatywnie mniej kontrowersyjnym, a niezmiernie potrzebnymi, kwestiami nowelizacji postanowień Dyrektywy 85/337 dotyczącej OOS w odniesieniu do konkretnych projektów (zob. szerzej na ten temat Ch. Hey, *Strategie Environmental Impact Assessment 1977-1995*, "ELM Newsletter", No 2/1996, s. 14).

<sup>61</sup> Zob. R. J. Cerny and W. R. Sheate, *Strategic Environmental Assessment: Amending the EIA Directive*, "Environmental Policy and Law", Vol. 22 No 3, June 1992, ss. 154-159.

<sup>62</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Jendrośka, *Ocena oddziaływania na środowisko (OOS): Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*, Wrocław 1997, s. 106.



obowiązkowo i bezwarunkowo procedurze OOS, podczas gdy rodzaje projektów określone w Aneksie II poddane być powinny procesowi selekcji pozwalającemu określić które konkretne projekty spośród rodzajów projektów tam wymienionych wymagają OOS, ponieważ mogą potencjalnie wywierać znaczący wpływ na środowisko ze względu m.in. na swój charakter wielkość lub lokalizację. Kryteria tej selekcji określone są w Aneksie III do Dyrektywy.

• Treść Dyrektywy sprowadzić można do kilku elementów, które wszystkie razem skła dają się na proces OOS (Environmental Assessment):

• przeprowadzenie selekcji zgodnie z Art. 4 i powiadomienie społeczeństwa o wynikach tej selekcji,

• ustalenie, na wniosek inwestora i po skonsultowaniu się z nim oraz organami admini stracji ochrony środowiska, zakresu informacji, które mają być dostarczone (tzn. zakresu ra portu OOS),

• dostarczenie przez inwestora informacji o oddziaływaniu na środowisko zgodnie z art. 5 i Aneksiem IV,

• konsultacja z innymi organami administracji ochrony środowiska (art. 6 ust. I),

• konsultacje społeczne (art. 6 ust. 2 i 3), przy czym wniosek o wydanie pozwolenia oraz informacja dostarczona przez wnioskodawcę (czyli raport OOS) muszą być udostępnione społeczeństwu w odpowiednim czasie, tak by umożliwić wypowiedzenie się przed wydaniem pozwolenia.

• konsultacje z innymi krajami członkowskimi, w przypadku transgranicznego oddziały wania inwestycji (art. 7), przy czym nakazuje się, w ślad za wymaganiami Konwencji Espoo, by umożliwić udział w OOS również społeczeństwu państwa, na którym oddziaływanie transgraniczne może się ujawnić.

• obowiązek wzięcia pod uwagę informacji zgromadzonych w toku wszystkich poprzed nych etapów przez organ podejmujący decyzje (art. 8),

• obowiązek podania do publicznej wiadomości (art. 9 ust. 2): obok decyzji i zawartych w niej warunków oraz jej uzasadnienia również i opisu środków mających na celu zapobieżenie lub zminimalizowanie szkodliwego oddziaływania projektu inwestycyjnego na środowisko.

Jeśli chodzi o udział społeczeństwa to wspomnieć należy wyjątkowo szczegółowe wyli czenie (w art. 6 ust. 3) przykładowych rozwiązań jakie państwa członkowskie powinny prze widzieć w celu zagwarantowania udziału społeczeństwa. Tak więc powinno być określone:

• miejsce, gdzie można się zapoznać z informacjami dostarczonymi przez wnioskodawcę (tzn. głównie z raportem OOS),

• określenie sposobów informowania społeczeństwa np. przez publiczne obwieszczenia, publikacje w lokalnej prasie, organizacje wystaw z planami, rysunkami, tabelami i modelami,

• określenie sposobu przeprowadzenia konsultacji np. poprzez pisemne przedłożenia i rozprawy publiczne,

• określenie rozsądnych terminów na poszczególne czynności procesowe.

### **Prace nad Dyrektywą o OOS w odniesieniu do programów i planów (strategiczne OOS)<sup>63</sup>**

W większości krajów rola OOS jako instrumentu kształtowania przestrzennego zagospoda rowania ograniczona jest do wykorzystywania oceny oddziaływania na środowisko na etapie zatwierdzania konkretnych projektów inwestycyjnych. Tak więc odnosi się to do ostatniej fazy kontroli gospodarki przestrzennej, fazy w której zatwierdza się raczej jedynie szczegóły usytuowania konkretnego projektu na podstawie wcześniejszych planów zagospodarowania. W oczywisty sposób zawęża to zastosowanie OOS, w tym zwłaszcza często czyni bezprzed-

<sup>63</sup> Szerokie omówienie tych prac na tle zmieniającego się klimatu politycznego wokół tego zagadnienia zob. CL Hey, *Strategie Environmental Impact Assessment 1977-1995*, "ELM Newsletter" No 2/1996, s. 9-16.

miotowym analizę rozwiązań wariantowych, co jest przecież uważane za kluczowy element tej instytucji.

W coraz większej liczbie krajów, w tym również europejskich, wraca się zatem do oryginalnego modelu amerykańskiego, w którym przedmiotem OOS są również programy, plany itp. Stosowanie OOS w odniesieniu do tego typu dokumentów o charakterze strategicznym coraz powszechniej uważane jest za kwestię o fundamentalnym znaczeniu dla wdrażania zrównoważonego rozwoju w kontekście ustaleń Konferencji z Rio de Janeiro i Agendy 21.<sup>65</sup> W krajach europejskich dotyczy to zwłaszcza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które w niektórych krajach poddaje się nawet procedurze OOS dotyczącej konkretnych projektów. Im bardziej jednak ogólny jest rodzaj planu czy programu, tym bardziej różny jest charakter zarówno procedury, jak i metodologii oceny, stosowanych w odniesieniu do OOS dotyczących konkretnych projektów i OOS tzw. strategicznych (tzn. dotyczących planów, programów, polityk i propozycji legislacyjnych), przy czym zwłaszcza widać tendencje do pomijania formalnych wymagań odnośnie sporządzania oficjalnej dokumentacji, przeprowadzania konsultacji z organami ochrony środowiska oraz społeczeństwem<sup>66</sup>. Wszystko to sprawia, iż coraz powszechniejsze jest przekonanie o potrzebie powrotu do koncepcji leżących u źródła regulacji prawnej OOS w Europie i uregulowania tej problematyki na poziomie Wspólnoty.<sup>67</sup>

Długo opracowywana regulacja prawna Wspólnoty Europejskiej dotycząca tzw. strategicznych OOS jest obecnie bliska ukończenia. Jak już wspomniano, z powodów politycznych zrezygnowano z połączenia tej regulacji prawnej z Dyrektywą 85/337 i zdecydowano się uchwalić tutaj odrębną dyrektywę. Uważa się, iż będzie to rozwiązanie bez precedensu w świecie, gdyż wszędzie gdzie uregulowane jest wykonywanie zarówno OOS strategicznych jak i dotyczących konkretnych projektów ma to miejsce w jednej regulacji prawnej.<sup>68</sup> Tylko wtedy bowiem możliwe jest zapewnienie niezbędnej jednolitości podejścia. Pewne różnice w technikach i metodach oceny nie mają znaczenia, gdyż obydwa rodzaje OOS mają charakter proceduralny, aspekty proceduralne zaś - jak się uważa - są zasadniczo podobne w obydwu wypadkach i obejmować powinny takie elementy jak ustalenie zakresu oceny czy też konsultacja i udział społeczeństwa.<sup>69</sup>

Pomimo powyższych zastrzeżeń przesądzone jest chyba, że przyszła regulacja prawna Wspólnoty na temat strategicznych OOS będzie miała (przynajmniej na początku) formę odrębnej dyrektywy. Długo rozważano, czy ma ona być określana jako tzw. Strategie Environmental Assessment (tak według projektu z 1995 r), czy też po prostu jako OOS w odniesieniu do programów, planów itp. (tak w projekcie z czerwca 1996 r., projekcie z 26 października 1999 r. (COM/99/73) oraz w projekcie oficjalnie przedstawionym przez Komisję 25 marca 1997 r.<sup>70</sup>, a także w ostatecznym projekcie z 13 grudnia 1999 roku). Jedyne poważniejsze

<sup>64</sup> Zob. na ten temat np. P. Hamblin, *The Holy Grail for EIA (w:) International Environmental Impact Assessment*, Cameron and May, London, ss. 43-49.

<sup>65</sup> Zob. Economic Commission for Europe, *Application of Environmental Impact Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes*, United Nations, New York, 1992, ss. 1-8.

<sup>66</sup> Zob. N. Lee and J. Hughes, *Strategic Environmental Assessment Legislation and Procedures in the Community*, Final Report, March 1995, EIA Centre, University of Manchester, Manchester.

<sup>67</sup> Zob. P. Hamblin, *Strategic Environmental Assessment: The Need for European Action*, "ELNI Newsletter" No 2/1996, ss. 30-31.

<sup>68</sup> Zob. W. Sheate, *Making an Impact. A Guide to EIA Law and Policy*, Cameron and May, London, 1994, s. 146.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 146.

<sup>70</sup> Commission proposal for a Council Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (97/C 129/08) COM (96)51 final -96/0304 (SYN), Official Journal No C129/14.

różnice między tymi projektami dotyczą rodzajów aktywności wymagających oceny<sup>71</sup>, przy czym sporo dyskusji budziła kwestia ujęcia "polityk" jako rodzajów dokumentów wymagających OOS - efekt tego widać w ostatnim oficjalnym projekcie, gdzie mówi się już tylko o programach i planach, co dla niektórych państw członkowskich ma dość odmienne implikacje.<sup>72</sup> Znacznie więcej między tymi projektami jest jednak cech wspólnych. We wszystkich przypadkach widać wyraźną tendencję do sformułowania tej dyrektywy na wzór i podobieństwo Dyrektywy 85/337. Wszystkie projekty planują podobny do zastosowanego w odniesieniu do konkretnych inwestycji sposób ustalania rodzajów działalności podlegających OOS, podobne reguły proceduralne i nawet podobne zapisy dotyczące zawartości dokumentacji OOS, a także udziału społeczeństwa w procedurze.

Różnice jeśli chodzi o podejście do udziału społeczeństwa wynikają z chęci pozostawienia większej swobody państwom członkowskim. Stąd też konsekwentnie mówi się tylko o "zainteresowanych" (public concerned), przy czym w wersji z czerwca 1996 r. wskazywało się, iż mowa jest tutaj również i o organizacjach, w wersji oficjalnej z marca 1997 r. pozostawia się całkowitą swobodę w określeniu, kto na danym etapie procedury jest "zainteresowany", a zatem powinien uzyskać dostęp do projektu planu lub programu oraz możliwość wypowiedzenia się. Uznaniu państw członkowskich pozostawia się też określenie metod konsultacji, nie wskazując ich nawet przykładowo (tak jak czyni to Dyrektywa 337/85).

Do podstawowych przyczyn opóźnienia się wejścia w życie regulacji prawnej dotyczącej strategicznych OOS należy nie tylko brak woli politycznej u niektórych państw członkowskich ale też i napięcia polityczne pomiędzy organami Wspólnoty<sup>74</sup>. Dodać tutaj należy, iż sama Komisja -obwiniana często o niechęć do poddawania się tym samym wymaganiom jakie prawo Wspólnoty przewiduje dla organów administracji państw członkowskich, w przypadku strategicznych OOS zrobiła pierwszy krok i w 1993 roku wprowadziła wewnętrzne przepisy przewidujące rodzaj OOS w odniesieniu do propozycji legislacyjnych<sup>75</sup> oraz w przypadku dysponowania środkami tzw. funduszy strukturalnych (mówi się tutaj o "embrionalnej postaci" OOS)<sup>76</sup>. W dalszym ciągu jednak rola Komisji postrzegana jest tutaj w kontekście 'podwójnej moralności', co dobitnie potwierdziła ostatnio sprawa C-321/95 Greenpeace International i inni przeciwko Komisji Europejskiej przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. W sprawie tej Greenpeace wraz z grupą mieszkańców jednej z Wysp Kanaryjskich oskarżali Komisję o finansowanie projektu infrastrukturalnego zatwierdzonego przez władze hiszpańskie z naruszeniem wymagań OOS przewidzianych przez Dyrektywę 85/337. Skarga została wprawdzie 2 kwietnia 1998 roku oddalona, gdyż Trybunał odmówił powodowi legitymacji skargowej, niemniej w literaturze podnosi się nie tylko "podwójną moralność" Komisji, ale i oskarża Trybunał o podobne praktyki; o ile bowiem chętnie uwzględnia skargi na nieprzestrzeganie prawa Wspólnoty przez władze państw członkowskich to niezbyt skłonny jest poddawać sądowej kontroli działania Komisji.<sup>77</sup>

<sup>71</sup> Zob. na ten temat np. B. Gebers, *Draft on Strategic Environmental Impact Assessment*, "ELNI Newsletter" No 2/1995, s. 34.

<sup>72</sup> Zob. S. Tromans and Ch. Roger-Machart, *Strategic Environmental Assessment: early Evaluation Equals Efficiency?*, "Journal of Planning Law", November 1997, Sweet and Maxwell, ss. 993-996.

<sup>74</sup> Zob. Ch. Hey, *Strategic Environmental Impact Assessment 1977-1995*, op.cit, ss. 14-15.

<sup>75</sup> Zob. R. Macrory, *The Scope of Environmental Law (w:) European Environmental Law. A Comparative Perspective*, op.cit, s. 11.

<sup>76</sup> Zob. Ch. Hey, *Strategic Environmental Impact Assessment 1977-1995*, op.cit., s. 13.

<sup>77</sup> Zob. szerzej na ten temat S. Deiman, *ECJ Decides on Standing in Environmental Matters*, "ELNI Newsletter" No 1/1998, ss. 39-42.

Presja międzynarodowa ze strony krajów kandydackich, zmiana składu Komisji oraz zmiany rządów w niektórych krajach Unii, a także determinacja niektórych krajów członkowskich Unii (takich jak np. Włochy czy Finlandia) spowodowały, iż udało się ostatecznie osiągnąć pewien kompromis odzwierciedlony w projekcie z 13 grudnia 1999 roku stwarzający realne szanse na uchwalenie tej dyrektywy jeszcze w 2000 roku. W myśl tego projektu dyrektywy wymóg wykonywania oceny oddziaływania na środowisko dotyczyć będzie programów i planów (bez „polityk”) przygotowywanych na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego w odniesieniu do rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki oraz zagospodarowania terenu.

### IV.3. Udział społeczeństwa

W prawie wspólnotowym brak jest jednego aktu prawnego regulującego w sposób kompleksowy kwestie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w dziedzinie ochrony środowiska. Szereg dyrektyw zawiera postanowienia dotyczące udziału społeczeństwa jako obowiązkowego elementu przewidywanych przez nie procedur. W związku ze ogólnoświatową karierą instytucji ocen oddziaływania na środowisko (OOŚ), oraz faktem, że udział społeczeństwa, w tym również wszystkich zainteresowanych organów, organizacji, instytucji i osób stanowi nieodzowną i konstytutywną cechę procedury ocen oddziaływania na środowisko,<sup>78</sup> przez długi czas udział społeczeństwa kojarzony był z procedurą OOŚ (a więc z wydawaniem różnego rodzaju pozwoleń inwestycyjnych typu decyzje lokalizacyjne), podczas gdy w pozwoleniach „ekologicznych”, które traktowano jako bardziej „techniczne”, w Europie nie widziano szerszej potrzeby udziału społeczeństwa.<sup>79</sup> Ograniczano się do udziału osób legitymujących się interesem prawnym oraz, w pewnym zakresie, pozarządowych organizacji ekologicznych (POE)<sup>80</sup>. Obecnie jednak coraz szerzej również i tu gwarantuje się udział społeczeństwa oparty na zasadzie powszechności (tak np. wymaga tego Dyrektywa 360/84 o zwalczaniu zanieczyszczenia powietrza przez urządzenia przemysłowe czy też Dyrektywa 61/1996 o zintegrowanym pozwoleniu ekologicznym tzw. IPPC). Najbardziej rozbudowane w tym zakresie są jednak omawiane wcześniej przepisy znowelizowanej Dyrektywy 337/85. W praktyce ta dysproporcja będzie niewątpliwie w przyszłości zmniejszana, tym bardziej że przepisy wielu państw członkowskich przewidują możliwość szerszego udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji „ekologicznych” niż wynikałoby to ze zobowiązań zawartych w prawie wspólnotowym.

We Francji wydanie praktycznie każdego rodzaju decyzji z zakresu ochrony środowiska obwarowane jest koniecznością zasięgnięcia opinii (czy nawet wręcz uzgodnienia) z odpowiednią komisją (np. komisją ochrony krajobrazu, komisją ds. higieny publicznej) najczęściej funkcjonującą na szczeblu departamentu. Zasadą jest, że we wszystkich takich komisjach, dwa miejsca przysługują reprezentantom POE.

W Danii szczególne prawa dla POE mają historię datującą się od 1917 roku. Ustawa o ochronie przyrody dała organizacji o nazwie *Danmarks Naturfredningsforening* wyłączne prawo inicjowania spraw o objęcie ochroną konserwatorską jakiegoś terenu oraz prawo odwoła-

<sup>78</sup> J. Jendrośka, *Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ). Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*, Wrocław 1997, s. 65.

<sup>79</sup> Zob. szerzej na ten temat J. Jendrośka, J. Jerzmański, *Dostosowanie regulacji prawnej ochrony środowiska w Polsce do potrzeb państwa prawa i demokracji uczestniczącej*, (w:) *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce. Z badań Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 1994, ss. 190-191.

<sup>80</sup> Szerzej na ten temat zob. *Co-operation Between Environmental Authorities and ECOs. A Comparative Review*, red J. Jendrośka, Wrocław 1998, ss. 20-41.

nia się w takiej sprawie. Inne ustawy rozciągnęły to prawo na inne dziedziny i inne organizacje (ale tylko ta jedna ma specjalne uprawnienia proceduralne w odniesieniu do wszystkich procedur z zakresu ochrony przyrody i środowiska). Wg statystyki organizacja ta w bardzo wyważony sposób korzysta ze swojego prawa do odwołania się: tylko w około 2% postępowań, w których uczestniczy, odwołała się, z czego 50% odwołań wygrała. Uznaje się, że jest to odpowiedni wynik: gdyby procent zakończonych pozytywnie odwołań był większy, to oznaczałoby, iż odwołuje się zbyt rzadko.

Jak już wspomniano, w większości krajów uznaje się obecnie zasadę powszechnego udziału społeczeństwa praktycznie we wszelkich procedurach decyzyjnych z zakresu ochrony środowiska. W znacznej części tych krajów uważa się, iż przeprowadzenie związanej z tym procedury wymaga specjalnych umiejętności i powierzone być powinno osobom niezależnym i nie będącym bezpośrednio związanym z organem wydającym decyzje. Osoby takie mają bardzo szerokie uprawnienia (prawie uprawnienia śledcze), a ich zadaniem jest wysłuchać wszystkich zainteresowanych, zweryfikować dowody i opinie ekspertów (w tym OOŚ) i przedstawić organowi władnemu do wydania decyzji swoje rekomendacje w tej sprawie. W USA zadania takie powierza się specjalnym urzędnikom nazywanym "sędziami administracyjnymi", w Wielkiej Brytanii tzw. inspektorom planistycznym (przy sprawach bardzo kontrowersyjnych lub o znacznej wadze społecznej funkcję taką powierza się znanym adwokatom i płaci sownie za ich usługi - około 30-40 tys. GBP za przeprowadzenie jednej procedury), we Francji zaś inspektorom ds. konsultacji społecznej (tzw. *commissaires enqueteurs*) nominowanym przez prezesa właściwego miejscowo sądu administracyjnego. We Francji często funkcje te powierza się członkom POE. Na podobnych zasadach, choć w sposób mniej formalny, organizuje się w praktyce konsultacje społeczne w sprawach ochrony środowiska w Republice Czeskiej. Wspecjalizowane POE (o zasięgu ogólnokrajowym) przeprowadzają tam cały proces konsultacji społecznych na zlecenie władz lokalnych wydających decyzje lokalizacyjne związane z wykonywaniem OOŚ. Zadaniem POE przeprowadzających procedurę konsultacji jest zapewnienie, że lokalna społeczność jest rzetelnie poinformowana o wszystkich aspektach proponowanej inwestycji: zarówno ekologicznych jak i ekonomicznych i społecznych, że zrozumiała co wynika z OOŚ, oraz że jest w stanie bez niepotrzebnych emocji lub uprzedzeń ocenić czy chce lub nie chce realizacji danego przedsięwzięcia na swoim terenie.

## V. Konwencje w zakresie objętym projektem

### 1. Konwencja z Aarhus

Konwencja z Aarhus zasługuje na szczególną uwagę, nie jest to bowiem „zwykła” konwencją z dziedziny ochrony środowiska. Wykracza ona poza tradycyjną problematykę takich konwencji, zazwyczaj bardzo „inżyniersko” i „przyrodniczo” zorientowanych. Konwencja z Aarhus uznawana jest za niezmiernie istotny krok naprzód nie tylko w dziedzinie ochrony środowiska ale też i rozwoju demokracji.<sup>81</sup> Stanowi ona bowiem jedną z pierwszych (jeśli nie pierwszą w ogóle) prób wprowadzenia do obowiązujących norm prawa międzynarodowego kompleksowego ujęcia zagadnień związanych z funkcjonowaniem tzw. otwartych społe-

<sup>81</sup> Oficjalne potwierdzenie tej powszechnie akceptowanej tezy znaleźć można w Deklaracji Ministrów przyjętej na Konferencji w Aarhus (zob. Fourth Ministerial Conference Environment for Europe, Aarhus, Denmark, 23-25 June 1998, Report prepared by the ECE Secretariat, § 40, s. 41).

czeństw obywatelskich.<sup>82</sup> Łączą się one z mającą już ugruntowaną pozycję w prawie międzynarodowym problematyką praw człowieka i określane są niekiedy jako „następna generacja” praw człowieka. Co najmniej już od Konferencji w Rio ugruntował się pogląd, iż zagadnienia te mają kluczowe znaczenie dla realizacji zasady zrównoważonego rozwoju i niezbędne jest odpowiednie ich uregulowanie.<sup>83</sup>

Szczegółowe omówienie przepisów konwencji i jej genezy w tym miejscu nie jest ani możliwe ani nie wydaje się konieczne. Warto jednak ogólnie przedstawić problemy, jakie reguluje konwencja oraz zasygnalizować pewne kierunki rozwiązań. Konwencja, najogólniej rzecz biorąc, reguluje trzy podstawowe dla uspołeczniania kwestie:

- dostęp do informacji,
- udział w procesach decyzyjnych,
- dostęp do wymiaru sprawiedliwości, czyli możliwość egzekwowania przez społeczeństwo przepisów.

Wspólne dla tych trzech grup zagadnień (określanych niekiedy jako trzy "filary" konwencji) są definicje oraz pewne zasady ogólne. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj kilka rozwiązań. Przede wszystkim jest to sposób ujęcia definicji "władzy publicznej" - pojęcia kluczowego dla zdefiniowania podmiotu odpowiedzialnego za realizację większości postanowień konwencji w praktyce. Definicja ta wzorowana jest wprawdzie na takiej definicji zawartej w Dyrektywie 90/313/EWG o dostępie do informacji, nieco ją jednak rozszerza. Dotyczy to zwłaszcza precedensowego objęcia taką definicją (a więc i obowiązkami wynikającymi z Konwencji) również i samej Komisji Europejskiej, która dotychczas nakazywała w dyrektywach organom administracji państw członkowskich np. udostępnianie informacji lub umożliwianie udziału społeczeństwa, ale sama nie podlegała tym nakazom. Konwencja rozszerza też, w stosunku do Dyrektywy 90/313/EWG definicje informacji dotyczących środowiska m.in. o kwestie genetycznie zmodyfikowanych organizmów.

W postanowieniach ogólnych Konwencja nakazuje Stronom m.in. zapewnienie niezbędnej spójności między poszczególnymi regulacjami wydanymi dla jej realizacji (dotyczy to np. potrzeby zgodności terminów w jakich można uzyskać informację z terminem przedstawienia swoich uwag lub zastrzeżeń w jakiejś sprawie). Konwencja precyzuje też pojęcia "społeczeństwa" oraz "zainteresowanej społeczności". Przez społeczeństwo, zgodnie z art. 2 ust. 4. rozumieć należy "jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy". Przez zainteresowaną społeczność natomiast, zgodnie z art. 2 ust. 5 Konwencji, rozumieć należy "część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska; dla potrzeb niniejszej definicji organizacje pozarządowe wspierające ochronę środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie". Konwencja zakazuje też w postanowieniach ogólnych jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na narodowość, obywatelstwo lub miejsce zamieszkania (innymi słowy: np. prawo do informacji przysługiwać musi "każdemu" a nie tylko "obywatelom"). Co więcej, dotyczy to też organizacji, które nie mogą być dyskryminowane ze względu na swoją siedzibę.

<sup>82</sup> Szerzej na ten temat zob. np. J. Jendrośka, *Public access to information and participation in decision-making w: Management of Transboundary Waters in Europe*, Proceedings International Conference 2-25 September 1997, Mrzeżyno.

<sup>83</sup> Zob. W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji... z Aarhus z Komentarzem*, "Problemy Ekologii" vol. 3 nr 2, marzec - kwiecień 1999 r., s. 45.

<sup>84</sup> Na temat genezy konwencji na tle prawa międzynarodowego zob. J. Jendrośka, *Konwencja z Aarhus 1998 r. jako międzynarodowoprawna gwarancja praw społeczeństwa w ochronie środowiska*, Acta UW, prawo CCLXVI, Wrocław 1999, ss. 111-120.

Kwestie jawności informacji Konwencja reguluje w dwóch odrębnych artykułach. Artykuł 4 mówi o dostępie do informacji i formułuje prawa społeczeństwa i obowiązki organów w sytuacji, gdy ktoś żąda dostępu do informacji (tzn. biernie upowszechnianie informacji). Konwencja zaorania tutaj wymagania od żądającego informacji wykazania się jakimś interesem w sprawie, określa terminy na udostępnienie informacji (bez zwłoki, najdalej miesiąc lub wyjątkowo dwa miesiące jeśli informacja jest wyjątkowo skomplikowana") oraz sytuacje, w których można odmówić udostępnienia informacji (względy obronności, bezpieczeństwa publicznego, ochrona prywatności, względy ochrony środowiska - np. miejsca lęgowe ptaków). Dopuszcza się też odmowę udzielenia informacji z uwagi na potrzebę ochrony tajemnicy handlowej - z tym, iż nie można na tej podstawie odmówić informacji na temat emisji do powietrza, wody itp. danych o wprowadzanych do środowiska zanieczyszczeniach. Konwencja zezwala też na pobieranie opłat za udostępnianie informacji.

W artykule 5 regulowane są obowiązki organów związane z gromadzeniem i udostępnianiem informacji. Nowością jest tutaj wezwanie państw do udostępniania bezpłatnie informacji w formie elektronicznych baz danych oraz publicznie dostępnych rejestrów, w tym też do tworzenia rejestrów zanieczyszczeń opartych na podstawie ujednoczonych sprawozdań od zakładów zanieczyszczających (Konwencja nawiązuje tutaj, bez wymieniając z nazwy, do rekomendowanej przez OECD instytucji tzw. Pollutant Release and Transfer Registers).<sup>85</sup>

Jeśli chodzi o udział społeczeństwa w procesach decyzyjnych to Konwencja przyjmuje zupełnie inne stanowisko w przypadku udziału w podejmowaniu konkretnych decyzji w sprawach indywidualnych i udziału w podejmowaniu planów, strategii, programów oraz projektów aktów normatywnych.

W przypadku konkretnych decyzji Konwencja nakłada na organy bardzo sprecyzowane obowiązki co do powiadamiania o wszczęciu postępowania, a także precyzuje prawo do zgłaszania uwag i zastrzeżeń oraz nakazuje podanie do publicznej wiadomości decyzji wraz z uzasadnieniem. Przepisy te stosują się do decyzji w odniesieniu do rodzajów aktywności określonych w Załączniku nr 1 do Konwencji (najogólniej rzecz biorąc lista ta oparta jest na tego typu listach zawartych w Konwencji z Espoo oraz Dyrektywie IPPC i odpowiada rodzajom przedsięwzięć wymagających OOS lub zintegrowanego pozwolenia ekologicznego).

W przypadku tych drugich rodzajów rozstrzygnięć (planów, strategii, projektów aktów normatywnych itp.) Konwencja ogranicza się do dość ogólnych zobowiązań do zapewnienia udziału społeczeństwa na wczesnym etapie ich przygotowywania i zapewnienia możliwości zgłaszania do nich uwag i zastrzeżeń, zostawiając w zasadzie tutaj sporo swobody państwom w sposobie realizacji tych ogólnych zasad.

Artykuł dotyczący dostępu do wymiaru sprawiedliwości dotyczy ogólnie rzecz biorąc dwóch sytuacji. Z jednej strony - gwarantuje możliwość poszukiwania ochrony w przypadku naruszenia przez władze uprawnień społeczeństwa związanych z dostępem do informacji oraz udziałem w podejmowaniu decyzji, z drugiej strony zaś - przewiduje możliwość występowania do sądu z roszczeniami w interesie publicznym tzn. np. występowania do sądu z roszczeniem przeciw zakładom niestosującym się do krajowych przepisów ochrony środowiska.

Omawiając Konwencję nie sposób nie wspomnieć o precedensowym ujęciu w niej mechanizmu kontroli jej przestrzegania. Otóż uważa się, iż jest on najslabszy ze wszystkich znanych dotychczas - praktycznie nie przewiduje się żadnego takiego mechanizmu w postaci wiążącej. Była to "cena" niektórych państw za zgodę do przystąpienia do Konwencji. Zgodzono się na to z uwagi na specyficzny charakter tej Konwencji. O ile bowiem w przypadku "normalnych" konwencji z dziedziny ochrony środowiska, zwłaszcza o znaczeniu globalnym, olbrzymie

<sup>85</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Jendrośka i W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska*, Wrocław 1999, wyd. Centrum Prawa Ekologicznego, s. 115).

znaczenie ma dopilnowanie, iż wszyscy rzeczywiście wypełniają swoje zobowiązania co do np. redukcji gazów cieplarnianych (bo bez tego cała akcja nie ma sensu) to tutaj w zasadzie brak przestrzegania Konwencji w jakimś kraju nie wpływa na jej przestrzeganie w innym.

Konwencja zakłada wejście w życie po ratyfikowaniu jej przez co najmniej 16 państw, przy czym większość państw złożyło zobowiązanie do szybkiej ratyfikacji. Na pierwszym spotkaniu sygnatariuszy Konwencji, które odbyło się 19-21 kwietnia 1999 w Kiszyniowie w Mołdawii, przeszło 20 państw (w tym Polska) zadeklarowało wolę jej ratyfikacji do końca roku 2000 co oznaczałoby rekordowo szybkie wejście w życie Konwencji i co potwierdza jej znaczenie. Osiągnięcie tego celu w dużej mierze zależy to będzie od woli politycznej i zdolności rządów do przygotowania oraz przeprowadzenia w parlamentach niezbędnych rozwiązań legislacyjnych. Zakres tych zmian zależy zaś od istniejącego stanu regulacji prawnej w zakresie objętym Konwencją. W przypadku Polski w chwili obecnej regulacja prawna daleko odbiega od wymagań Konwencji, zwłaszcza jeśli chodzi o precyzyjne uregulowania procedury dostępu do informacji, a także pewne szczegóły odnośnie gwarancji udziału społeczeństwa w postępowaniach zmierzających do wydania decyzji z dziedziny środowiska. Najlepiej chyba sytuacja przedstawia się pod tym względem jeśli chodzi o dostęp do wymiaru sprawiedliwości, gdzie polskie prawo daje legitymację skargową organizacjom społecznym do występowania w interesie społecznym, co szczególnie w praktyce wykorzystywane jest na gruncie nowych przepisów o postępowaniu przed NSA.<sup>86</sup>

## 2. Konwencja Espoo 1991

Konwencja ta podpisana została w Espoo w Finlandii w lutym 1991 r. Polska ratyfikowała Konwencję 10 września 1997 r. i z chwilą podpisania ustawy ratyfikacyjnej jej przez Prezydenta stała się 16 państwem, które ratyfikowało Konwencję - co stanowiło warunek wejście Konwencji w życie.<sup>87</sup>

Konwencja została przygotowana w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ i jest pierwszym dokumentem prawa międzynarodowego o charakterze wiążącym, który w całości poświęcony jest instytucji OOŚ.<sup>88</sup> Konwencja przywitana była zatem z wielkimi nadziejami, jako porozumienie państw, które wyraźnie przesunęła punkt ciężkości w europejskiej polityce ochrony środowiska z działań technicznych na przedsięwzięcia prewencyjne.<sup>89</sup>

Podstawowe zasady procedury OOŚ sformułowane w Konwencji można sprowadzić do następujących postanowień:

- wprowadzenie obowiązku informowania o planowanym podjęciu działalności mogącej mieć wpływ na środowisko innych państw;

<sup>86</sup> Szerzej na temat stanu regulacji prawnej w Polsce w kontekście Konwencji z Aarhus zob. J. Jendrośka i W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska*, Wrocław 1999, wyd. Centrum Prawa Ekologicznego, s. 115-8

<sup>87</sup> Szczegóły na temat przebiegu procesu ratyfikacji zob. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, *Informacja o ratyfikacji Konwencji EKG ONZ o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym*, "Biuletyn Komisji ds. OOŚ", nr 22, październik 1997 r., ss. 2-3.

<sup>88</sup> Warto chyba dodać, iż - jak wspomina R. Connolly, jeden z inicjatorów konwencji i przewodniczący Grupy Roboczej negocjującej tekst konwencji - pomysł uchwalenia w ramach EKG ONZ takiej konwencji narodził się w Warszawie podczas seminarium na temat OOŚ we wrześniu 1987 roku (zob. R. Connolly, *The united Nations Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context. A Historical Perspective*, paper presented at the Seminar on the EIA Convention, Oslo, 16 May 1998, ss. 3-4,

<sup>89</sup> Zob. A. Kassenberg, *Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym*, "Biuletyn Komisji ds. OOŚ", Nr 4, październik 1991, s. 1-2.



- zobowiązanie do wykonania i udostępnienia zainteresowanym krajom dokumentacji (raportu) oceny oddziaływania na środowisko;

- zapewnienie możliwości udziału w postępowaniu przedstawicieli społeczności lokalnych z krajów zagrożonych w wyniku podjęcia działalności polegającej ocenie na prawach równych tym jakie przysługują społeczeństwu w kraju, w którym ma być podjęta ta inwestycja.<sup>90</sup>

Informacje o zamiarze podjęcia działalności powinny być przekazane w tych samych terminach, które obowiązują w stosunku do własnych obywateli i społeczności lokalnych. Sukcesywnie dotyczyć one powinny terminów i procedur związanych z przygotowaniem oceny. Strony zainteresowane są natomiast zobowiązane do przekazania informacji umożliwiających prawidłowe sporządzenie oceny wpływu na środowisko.

Zakończenie przygotowania oceny stanowi punkt wyjścia do konsultacji podejmowanych z zainteresowanymi państwami. Konwencja przewiduje tu następujące możliwości:

- rozważanie rozwiązań alternatywnych, w tym zaniechanie przedsięwzięcia;
- wybór sposobów łagodzenia skutków podejmowanej działalności;

- uzgodnienie środków prewencyjnych. Strony zobowiązane są do dostarczenia zainteresowanym ostatecznych decyzji, które powinny uwzględniać wyniki podjętych konsultacji. Istnieje ponadto możliwość żądania przeprowadzenia oceny porealizacyjnej. Jej celem byłoby określenie rzeczywistych skutków oddziaływania powstałego obiektu na środowisko.

Konwencja przewiduje środki rozstrzygania sporów. Uwzględniono procedurę interwencyjną za pośrednictwem komisji powoływanych przy Sekretariacie Wykonawczym EKG ONZ oraz arbitrażową lub sądową.

Kluczową rolę dla realizacji konwencji odgrywają dwie kwestie: zakres obowiązywania oraz zakres oceny. Jeśli chodzi o zakres obowiązywania to, pomimo pewnych oporów,<sup>91</sup> Konwencja idzie śladem modelu europejskiego i przewiduje w Załączniku 1 listę rodzajów działalności mogącej mieć transgraniczne skutki i wymagającej OOS. Załącznik nr 2 określa minimalny zakres dokonywanej oceny. Obejmuje on następujące elementy:

- opis planowanej działalności,
- alternatywy lokalizacyjne,
- opis środowiska narażonego na oddziaływanie inwestycji,
- przedstawienie spodziewanych oddziaływań i ich skutków,
- opis środków prewencyjnych,
- charakterystykę informacji i metod użytych dla analizy,
- informacje o lukach informacyjnych,
- zarys programu monitoringu,
- ocenę konieczności wykonania oceny porealizacyjnej,

streszczenie w języku nietechnicznym, w tym materiał ilustracyjny. Trzeba tu podkreślić, że Konwencja formułuje pewien minimalny standard postępowania, zachęcając strony do rozwijania tych postanowień w drodze porozumień dwustronnych.<sup>92</sup>

Konwencja Espoo ustanawia pewne modelowe rozwiązania w dziedzinie ocen oddziaływania na środowisko. Pamiętać należy, że nie stanowi ona jedyne wzorca, a na praktykę

<sup>90</sup> Szczegółowy opis procedury przewidzianej Konwencją daje W. Schrage, prowadzący Sekretariat Konwencji -zob. W. Schrage, *The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, "ELNI Newsletter" No 1/1997, ss. 23-25.

<sup>91</sup> Zob. R. Connoly, *The united Nations...*, op.cit., s. 6. 9

<sup>92</sup> Zob. B. Kram, *Realizacja Konwencji z Espoo*, "Biuletyn Komisji ds. OOS" nr 16. grudzień 1994 r., s. 4.

państw będzie oddziaływać wiele czynników.<sup>93</sup> Stąd też można spodziewać się znacznego zróżnicowania postanowień porozumień uzupełniających tę konwencję - zwłaszcza zawieranych pomiędzy państwami mającymi własne doświadczenia w stosowaniu procedury OOŚ i związanymi innymi aktami prawa międzynarodowego jak choćby państwa Unii Europejskiej.<sup>94</sup>

Konwencja, w art. 8 zezwala Stronom na pewne modyfikacje owego modelowego rozwiązania stanowiąc, iż Strony mogą rozwijać istniejące umowy dwu i wielostronne lub zawierać nowe umowy albo porozumienia. Umowy takie lub inne porozumienia oparte mogą być na elementach wskazanych w Załączniku VI.

Załącznik ten wymienia szereg zagadnień, które mogą podlegać modyfikacji w porozumieniach uzupełniających postanowienia Konwencji Espoo. Wśród nich wymienić można:

tworzenie instytucjonalnych form współpracy,  
uwzględnianie dodatkowych wymagań wynikających ze szczególnych warunków miejscowych,  
modyfikacja procedur na zasadzie wzajemności,  
harmonizacja polityki ochrony środowiska,  
współpraca techniczno-organizacyjna (metody pomiarów, normy, kryteria ocen itp.)  
rozwój wspólnych działań włączając w to przeprowadzanie OOŚ. Jak wynika z tego zestawienia, zakres problematyki mogącej ulegać modyfikacji, a w szczególności rozszerzeniu i konkretyzacji jest dość znaczny. Państwa - strony Konwencji Espoo wykorzystują wskazane powyżej zalecenia w sposób dość zróżnicowany.<sup>95</sup>

Trzy wielostronne traktaty regionalne tzn. Konwencja w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych (Helsinki 1992 r), Konwencja Helsińska o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego,<sup>96</sup> oraz Konwencja o ochronie i użytkowaniu międzynarodowych cieków wodnych i jezior międzynarodowych (Helsinki 1992 r.), których przedmiot regulacji dotyczy również pewnych aspektów problematyki OOŚ, zawierają w tej mierze jeszcze dość ogólne postanowienia, choć w pewnych aspektach istotnie uzupełniające postanowienia Konwencji Espoo (np. ta ostatnia umowa zobowiązuje strony do dokonywania regularnych, prowadzonych wspólnie lub skoordynowanych ocen jakości wód granicznych oraz środków podjętych dla zapobiegania, kontroli i redukcji transgranicznego oddziaływania zaś wyniki tych ocen, zgodnie z art. 11 ust. 3 tej Konwencji, powinny być udostępniane społeczeństwu).<sup>97</sup>

Jak się wskazuje w literaturze, do istotniejszych modyfikacji modelu Konwencji Espoo dochodzi raczej w umowach dwustronnych. Za szczególnie interesujące pod tym względem uważa się w literaturze polskiej umowy polsko-niemieckie. Z jednej strony - mamy tu do czynienia z krajem objętym zakresem regulacji Dyrektywy 337/85/EEC o ocenach oddziaływania na środowisko i rozwiniętym ustawodawstwie wewnętrznym, z drugiej zaś - z państwem reformującym system prawa ochrony środowiska, w którym dotychczas obowiązujący

<sup>93</sup> Zob. J. J. de Boer, *Bilateral agreements for the application of the UN-ECE Convention on EIA in a transboundary context, paper presented at the Seminar on the EIA Convention*, Oslo, 16 May 1998.

<sup>94</sup> W. Schrage, *The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, "ELNI Newsletter" No 1/1997, s. 26.

<sup>95</sup> Szerszy opis w tym zakresie zob. J. Jendrośka, *Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ). Fachowa ekspertyza czy procedura...*, op.cit, ss. 47-51.

<sup>96</sup> Szerzej na temat tej konwencji w kontekście OOŚ - zob. M. Kiejzik, A. Tyszecki, *Oceny oddziaływania na środowisko a prawno-międzynarodowe zobowiązania Polski w ochronie wód Bałtyku*, "Biuletyn komisji ds. OOŚ", nr 24, grudzień 1997 r., ss. 2-5.

<sup>97</sup> Szerokie omówienie tej problematyki zob. J. Jerzmański, *Konwencja Espoo a porozumienia dodatkowe. Konkretyzacja modelowego wzorca ocen oddziaływania na środowisko w porozumieniach międzynarodowych*, "Biuletyn Komisji ds. OOŚ", nr 17, październik 1995 r., ss. 20-21.

model OOS w sposób istotny różnił się od modelu z Konwencji Espoo.<sup>98</sup> Uznaje się, że na tle porozumień zawieranych z innymi państwami umowy polsko-niemieckie zawierają najbardziej szczegółowe rozwiązania,<sup>99</sup> bardzo poważnie też obydwie rządy podchodzą do wypracowania szczegółowych zasad postępowania w przypadku transgranicznych OOS.<sup>100</sup>

## **VL Obecny stan regulacji prawnej w Polsce w zakresie objętym projektem ustawy**

Dostosowanie polskiego prawa do wymagań Unii w zakresie objętym prawodawstwem horyzontalnym uznaje się za najpilniejsze zadanie. W przeciwieństwie do wymagań z którymi wiążą się znaczne nakłady finansowe, materiałowe i czas (np. osiągnięcie odpowiednich standardów jakości środowiska), gdzie możliwe jest negocjowanie okresów przejściowych - tutaj niezbędna jest pełna i bezwarunkowa implementacja prawa Unii Europejskiej. Przepisy te, odnoszące się do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, prawa do skargi sądowej - mają znaczenie nie tylko z punktu widzenia ochrony środowiska ale i też ich implementacja jest widomym dowodem demokratyzacji życia publicznego, co znowu jest jednym z pierwszoplanowych (jeśli nie najważniejszym w ogóle) kryteriów kwalifikujących do członkostwa w UE.

### **VI. 1. Dostęp do informacji**

Konstytucja stanowi w art. 74 ust. 3, iż "każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska", zaś w art. 61 stanowi, iż "obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej" co obejmuje m.in. "dostęp do dokumentów".

W Polsce nie ma, jak dotąd, kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej dostępu do informacji i akt urzędowych stanowiącej rozwinięcie konstytucyjnego prawa z art. 61, nie ma też kompleksowej regulacji prawnej będącej odpowiednikiem Dyrektywy 313/90 a służącej realizacji konstytucyjnego prawa z art. 74 ust. 3. do informacji o środowisku.

Już jednak i w obecnym stanie prawnym, zwłaszcza na szczeblu samorządowym, konstytucyjne prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska można realizować w zgodzie z postanowieniami Dyrektywy 313.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt. 3) ustawy z 1990 roku o pracownikach samorządowych, do ich obowiązków należy "informowanie organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania". Przepis ten dookreślony jest w punkcie 4) nakazującym "zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej w zakresie przez prawo przewidzianym", a więc przez odesłanie do przepisów ustawy z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 95, poz.11), która zastąpiła ustawę o tajemnicy państwowej i służbowej z 1982 r.

Ustawa ta dość precyzyjnie określa co jest tajemnicą państwową (odpowiedniki przewidzianych w Dyrektywie wyjątków od zasady udostępniania motywowanych względami stosunków międzynarodowych, obronności kraju i bezpieczeństwa publicznego), zaś tajemnicą służbową wg art. 2 pkt 2) tej ustawy jest "informacja niejawna nie będąca tajemnicą państwową, uzyskana w związku z czynnościami służbowymi albo wykonywaniem prac zleco-

<sup>97</sup> Ibidem, s. 20.

<sup>99</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Jerzmański, *Oceny oddziaływania na środowisko we współpracy dwustronnej w dziedzinie ochrony środowiska w stosunkach polsko-niemieckich*, "Biuletyn Komisji ds. OOS", nr 19, grudzień 1995 r., s. 20-21.

<sup>100</sup> Zob. na ten temat R. Kołodziejki, A. Tyszecki, *Propozycja postępowania podczas przeprowadzania transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko Polska - Niemcy*, "Biuletyn Komisji ds. OOS", nr 19, grudzień 1995 r., ss. 23-25.

nych, 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 kierownik jednostki organizacyjnej np. wójt, burmistrz lub prezydent miasta zobowiązany jest zapewnić, by jego pracownicy dysponowali niezbędną wiedzą na temat informacji niejawnych, w tym m.in. znali przepisy określające zakres prawnie chronionych interesów. Obecnie obowiązujące przepisy ustalające zakres tych chronionych interesów nie zawierają generalnie wymagań sprzecznych z postanowieniami Dyrektywy i konwencji z Aarhus. Niezbędna jest jednak ich interpretacja zgodnie z nimi. Zwrócić tutaj należy uwagę na fakt, iż jeśli chodzi o przewidzianą w Konwencji tajemnicę handlową i przemysłową, to zgodnie z polskimi przepisami (art. 11 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 1993 r.), przedsiębiorca musi podjąć niezbędne działania w celu zachowania poufności. Innymi słowy: o ile zakwalifikowanie jako tajemnicy służbowej np. danych osobowych (tzn. pozwalających zidentyfikować tożsamość osoby fizycznej) wynika z mocy prawa (zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych), to np. jednostka organizacyjna przekazująca zgodnie z art. 105a ust. 3 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (uoś) dokumentację umożliwiającą organom gminy sporządzenie planów operacyjno-ratowniczych na wypadek nadzwyczajnego zagrożenia środowiska, musi wyraźnie wskazać, które rodzaje informacji w takiej dokumentacji chciałaby traktować jako tajemnicę przedsiębiorstwa i uzasadnić celowość wyłączenia tych informacji z udostępniania. Wszelkie informacje i dokumenty nie uznane za tajemnicę państwową lub służbową znajdujące się w posiadaniu urzędu są, zgodnie z cytowanym art. 15 ustawy z 1990 roku, jawne i powinny być udostępniane na żądanie każdemu, przy czym przepis ten nie daje podstawy do żądania wykazania w jakim celu informacja jest żądającemu jej potrzebna.

Ważnym krokiem w kierunku rozwinięcia dostępu do informacji o stanie środowiska było wprowadzenie w 1997 r. instytucji publicznie dostępnych rejestrów. Pierwszym z nich był rejestr decyzji o dopuszczalnej emisji. Na podstawie art. 30 ust. 9 ustawy o ochronie środowiska, organy właściwe do wydawania decyzji o dopuszczalnej emisji (są nimi zasadniczo starostowie, wojewodowie zaś w odniesieniu do obiektów zaliczonych do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi) zobowiązane są do przechowywania w publicznie dostępnym rejestrze danych o rodzajach i ilości substancji zanieczyszczających dopuszczonych do wprowadzania do powietrza zawartych w decyzjach o dopuszczalnej emisji. Według art. 30 ust. 10 na wniosek jednostki organizacyjnej, której decyzja dotyczy, uzasadniony szczególnymi potrzebami ochrony tajemnicy handlowej, organ wyłącza dane, o których mowa w ust. 9, z publicznie dostępnego rejestru, umieszczając o tym w nim informację.

Drugim jest rejestr zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza. Art. 86b ust. 4 uoś zobowiązuje jednostki organizacyjne do prowadzenia aktualizowanej co kwartał ewidencji zawierającej wykaz rodzajów i ilości zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza oraz dane, na których podstawie określono te ilości. Według art. 86b ust. 5 jednostka organizacyjna obowiązana jest bez wezwania przedstawić marszałkowi województwa, w terminie do końca miesiąca następującego po upływie każdego kwartału, informację zawierającą wykaz oraz dane, o których mowa w ust. 4, dotyczące zanieczyszczeń objętych opłatami, wprowadzonych w poprzednim kwartale do powietrza. Stosownie do art. 86b ust. 6 wykazy, o których mowa w ust. 5, przechowywane są przez marszałka województwa w publicznie dostępnym rejestrze. Na wniosek jednostki organizacyjnej, uzasadniony szczególnymi potrzebami ochrony tajemnicy handlowej, organ wyłącza dane, o których mowa w ust. 4 i 5, z publicznie dostępnego rejestru, umieszczając o tym w nim informację.

Trzecim jest rejestr kar. Według art. 110 ust. 1c uoś decyzje o wymiarze kar pieniężnych, o których mowa w ust. 1 i 1b (tj. kar za zanieczyszczenie powietrza, powodowanie hałasu,

usuwanie i niszczenie drzew, krzewów i zieleni), oraz decyzje o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu kary na raty przechowywane są przez właściwe organy w publicznie dostępnym rejestrze. Tymi właściwymi organami są:

- wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska w odniesieniu do kar za zanieczyszczenie powietrza i powodowanie hałasu oraz decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu na raty tych kar,
- wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) w odniesieniu do kar za usuwanie i niszczenie drzew, krzewów i zieleni.

Wszystkie trzy rejestry są publicznie dostępne. Oznacza to, że każdy, bez potrzeby wykazywania jakiegokolwiek interesu prawnego, może przyjść do siedziby organu i zażądać wglądu do rejestru. Organ prowadzący rejestr musi mu ten rejestr udostępnić. Nie ulega wątpliwości, że żądający dostępu do rejestru może robić notatki, ale w aktach wykonawczych określających reguły dostępu do rejestrów (rozp. RM z 5 sierpnia 1998 r., Dz. U. Nr 102, poz. 647, oraz rozp. RM z 22 grudnia 1998 r. Dz. U. Nr 162, poz. 1138) trudno w chwili obecnej wskazać zakres uprawnień dotyczących korzystania z rejestrów, w tym też podstaw prawnych ku temu, aby ktoś mógł żądać uwierzytelnionego wypisu z rejestru czy też uwierzytelnienia zrobionych przez siebie odpisów. Publicznie dostępne rejestry są bezsprzecznie dużym krokiem w kierunku jawności informacji o ochronie środowiska, ale nie można nie zauważyć, że ograniczają się one tylko do ochrony powietrza, w pewnym zaś stopniu do hałasu, drzew, krzewów i zieleni (rejestr kar). Nie ma natomiast żadnych tego typu przepisów ani w prawie wodnym, ani w ustawie o odpadach.

## VI.2. Oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ)

Na regulację prawną OOŚ w Polsce składa się obecnie kilkanaście ustaw i rozporządzeń regulujących wykonywanie OOŚ w odniesieniu do różnych przedsięwzięć.

**OOŚ** dotycząca **miejscowego planu** zagospodarowania przestrzennego określana jest jako prognoza skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze (art. 10 ust. 2 uzp.). Szczegółowe wymagania, jakie spełniać musi prognoza określone są w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 9 marca 1995 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150). Organem odpowiedzialnym za wykonanie prognozy, podobnie jak i projektu planu, jest zarząd gminy. Sporządzona ona być musi przez biegłego z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (określana dalej jako lista Ministra). Koszty sporządzenia prognozy wchodzi w koszty sporządzenia lub zmiany planu i stosuje się tutaj przepis art. 14 uzp. rozstrzygającego o tym w jakich przypadkach ponoszone są one przez budżet gminy, a w jakich przez budżet państwa albo budżet województwa albo inwestora.

Prognoza wykładana jest do publicznego wglądu wraz z projektem planu, przyjąć należy też, iż organy uzgadniające plan powinny otrzymywać ją wraz z projektem planu.

**Pozwolenia inwestycyjne wymagające wykonania OOŚ** obejmują: ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwolenie na budowę, decyzję ustalającą warunki prowadzenia robót zmieniających stosunki wodne, wskazania lokalizacyjne i decyzja o lokalizacji autostrady, oraz koncesje geologiczne i górnicze. Kluczową rolę odgrywają tutaj dwa pierwsze z nich, gdyż dotyczą zdecydowanej większości inwestycji. **Nie** wszystkie jednak inwestycje wymagające tych dwóch rodzajów decyzji wymagają też wykonania OOŚ. Wymagają tego jedynie inwestycje szczególnie szkodliwe dla środowiska i zdrowia ludzi oraz inwestycje mogące pogorszyć stan środowiska. Rodzaje inwestycji należących do tych dwóch kategorii określa rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 14 lipca 1998 r. (Dz.U. Nr 93, poz. 589). W przypadku pozwoleń inwestycyjnych, w przeciwieństwie do pozwoleń ekologicznych gdzie decyduje to kompetencjach decyzyj-

nych, różnica pomiędzy umieszczeniem w jednej lub drugiej z tych dwóch kategorii sprowadza się jedynie do obowiązku uzgodnienia z innymi organami ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz nieco zróżnicowanych wymagań co do samej oceny. Wymagania te określone są w odniesieniu do omawianych tutaj pozwoleń inwestycyjnych w dwóch rozporządzeniach Ministra z 14 lipca 1998 r. opublikowanych w Dz., U. Nr 93 - przywołanym wyżej rozporządzeniu opublikowanym pod pozycją 589 oraz w drugim rozporządzeniu w sprawie wymagań jakim powinny odpowiadać oceny opublikowanym pod pozycją 590.

Koszty wykonywania OOS w przypadku wszystkich pozwoleń inwestycyjnych spoczywają na inwestorze (wnioskodawcy). Do wejścia w życie reformy przepisy jednolicie wymagały by oceny sporządzone były przez biegłych z listy Ministra. Założeniem reformy było przeniesienie obowiązku prowadzenia listy biegłych z Ministra na wojewodów. Zamiar ten wykonano jednak w sposób niekonsekwentny, stąd też w niektórych przypadkach przepisy wymagają by był to biegły z listy wojewody, w innych wciąż mówią o biegłym z listy Ministra.

Rola OOS w procesie inwestycyjnym jest na tyle ważna że przedstawienie OOS prawo uznaje za nieodzowny warunek wydania decyzji lub uzgodnienia. W przeciwieństwie przy tym do innych ekspertyz i opinii, prawo wyraźnie precyzuje jakiego rodzaju informacje są niezbędne dla podjęcia decyzji i powinny się znaleźć w ocenie. Nie można zatem wydać decyzji lub uzgodnienia bez zapoznania się uprzednio z OOS spełniającą określone prawem wymagania. Sąd administracyjny w Polsce (NSA) dość konsekwentnie tego przestrzega. Nieprzedstawienie oceny, lub przedstawienie jej w formie lub treści nie odpowiadającej wymaganiom powinno skutkować, zdaniem sądu, wezwaniem do usunięcia tych braków, zaś w przypadku gdy inwestor (wnioskodawca) tego nie uczyni podanie powinno pozostać nie rozpatrzone jako nie spełniające wymagań formalnych (orzecz. NSA z 1 października 1997 r. IV SA 1088/97). Nieformalną pomoc Ministrowi w ocenie poprawności OOS świadczyła dotychczas Komisja ds. OOS (podobna istniała też w jednym ze starych województw). Pomimo, iż Komisja nie posiada ustawowego statusu okazała się niezwykle istotną i przydatną instytucją opiniodawczo-doradczą. W warunkach reformy wojewodowie posiadają również wystarczającą swobodę w ramach swoich kompetencji by tworzyć tego typu komisje wojewódzkie (samodzielne dla każdego województwa lub wspólne dla kilku) grupujące niezależnych ekspertów z danego terenu zdolnych i gotowych do doradzania władzom wojewódzkim (a może i powiatowym) w sprawach OOS.

Generalnie rzecz biorąc, zakres przedsięwzięć poddanych OOS w Polsce prawie pokrywa się z zakresem takich przedsięwzięć określonym w Dyrektywie 337/85, przy czym odpowiednikiem Aneksu I jest lista inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi, zaś Aneksu II lista inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska. W Polsce jako metodę selekcji tych drugich rodzajów przedsięwzięć stosuje się obecnie metodę generalnego określania w drodze rozporządzenia Ministra wartości granicznych (progów) oraz kryteriów wpływu na środowisko oraz miejsca lokalizacji, nie zaś metodę każdorazowego przeprowadzania selekcji w indywidualnych przypadkach przez organ podejmujący decyzje.

Wymagania co do raportu OOS (zakres informacji, który dostarcza inwestor) są w zasadzie zgodne w Polsce z wymaganiami określonymi w Aneksie IV, choć nieco bardziej rozbudowane. Podobnie też, przynajmniej w przypadku procedur OOS pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy Prawo budowlane, wygląda procedura (choć brak jest wyraźnych proceduralnych mechanizmów w odniesieniu do ustalania zakresu oceny oraz do konsultacji w przypadku transgranicznego oddziaływania). Tak więc w Polsce niezbędna jest konsultacja (a nawet uzgodnienie) z organami ochrony środowiska (wojewódzki inspektor ochrony środowiska), choć przy okazji zmiany kompetencji w związku z reformą administracji wprowadzono też zmianę polegającą na usunięciu wymogu uzgodnienia inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska przez organy ochrony środowiska na etapie warunków zabu-

dowy i zagospodarowania terenu. Organy te, w przypadku inwestycji "mogących pogorszyć stan środowiska", włączane są do procedury dopiero na etapie uzgadniania projektu budowlanego. Rozwiązanie to nie zapewnia możliwości uruchomienia odpowiedniej procedury w przypadku potencjalnego oddziaływania transgranicznego, co narusza wymagania Dyrektywy oraz Konwencji z Espoo, która jako ratyfikowana przez Unię w 1997 roku stanowi część ustawodawstwa UE.

Wymagania odnośnie udziału społeczeństwa w procedurze OOS spełnione są obecnie w Polsce tylko częściowo. Polskie prawo przewiduje zawiadomienie nie tylko stron ale też i organizacji ekologicznych (art. 100 ustawy o ochronie środowiska) dotyczy to jednak jedynie przedsięwzięć inwestycyjnych wymagających ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz dozwolenia budowlanego. Brak jest zupełnie w Polsce przepisu nakazującego, zgodnie z art. 9 Dyrektywy, powiadomienia o wyłożeniu do publicznego wglądu decyzji wraz z uzasadnieniem i raportu OOS.

Regulacja prawna OOS w przypadku lokalizacji autostrad ma specyficzne cechy, sprawiające iż w tym zakresie jest więcej niezgodności z wymogami UE. Ustawa O autostradach zamiast jednej kompleksowej oceny oddziaływania na środowisko wymaga 3 odrębnych (na środowisko, na grunty rolne i na dobra kultury), nie przewiduje też udziału społeczeństwa na etapie wskazań lokalizacyjnych autostrady, czyli tam gdzie sporządzane jest OOS i gdzie decyduje się o podstawowych parametrach autostrady. Brak udziału społeczeństwa na tym etapie jest ewidentnie niezgodny z wymaganiami Dyrektywy 337/85 w tym zakresie.

Pełne dostosowanie polskiego prawa do wymagań Unii Europejskiej w zakresie ocen oddziaływania na środowisko (w tym też i w odniesieniu do projektu dyrektywy o strategicznych OOS) zakłada rządowy projekt ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, który w grudniu 1999 roku złożony został w Sejmie. Również i w zakresie OOS projekt dalece odbiega od oczekiwań i nie w pełni jest zgodny z wymogami prawa UE.

### **VL3. Udział społeczeństwa**

Polska regulacja prawna dotycząca udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji z zakresu ochrony środowiska jest wyjątkowo skomplikowana, a jednocześnie mało precyzyjna, pełna luk i niespójna wewnętrznie. Składają się na nią z jednej strony - ogólne przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) i ustawy o NSA regulujące generalne uprawnienia proceduralne organizacji społecznych, z drugiej zaś strony - przepisy szczegółowe, przy czym to właśnie przepisy szczegółowe decydują o tym, czy, i które z ogólnych uprawnień zawartych w k.p.a, oraz w jakim zakresie znajdują zastosowanie do poszczególnych sytuacji. W efekcie, możliwości prawne udziału społeczeństwa nie są jednakowe w odniesieniu do wszystkich procedur związanych z wydawaniem decyzji z zakresu ochrony środowiska.

Najogólniej rzecz biorąc, uprawnienia proceduralne społeczeństwa regulowane są przez Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.), który reguluje sprawy związane z tzw. ogólnym postępowaniem administracyjnym, tzn. postępowaniem zmierzającym do wydania decyzji.

W omawianym tutaj zakresie kluczowe znaczenie mają dwa artykuły k.p.a.: art. 28, który stanowi o tym, kto jest stroną postępowania, oraz art. 31, który reguluje uprawnienia organizacji społecznych (w Konwencji określanym mianem organizacji pozarządowych), zwłaszcza zaś uprawnienie do uczestniczenia w postępowaniu na prawach strony.

Art. 28 stanowi:

„Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”.

Zgodnie z art. 31 k.p.a., organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:

- 1) wszczęcia postępowania,
- 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie, a w ostateczności także i skarga do NSA (art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o NSA).

Organizacje społeczne dopuszczone do uczestniczenia w postępowaniu „na prawach strony” mają dokładnie takie same uprawnienia proceduralne jak strony w postępowaniu, a więc np. prawo dostępu do akt sprawy (art. 73 k.p.a.), prawo żądania przeprowadzenia dowodu (art. 78), uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu (art. 79), aktywnego uczestniczenia w rozprawie (art. 95) oraz do złożenia odwołania od decyzji w pierwszej instancji (art. 127). Ponieważ możliwość wykorzystania w praktyce przepisu o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu dotyczącym innej osoby zależy od tego, czy organizacja społeczna będzie w ogóle poinformowana o wszczęciu takiego postępowania, k.p.a. reguluje również i tę kwestię. Zgodnie z § 4 artykułu 31 k.p.a., organ administracji, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadamia o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe i gdy przemawia za tym interes społeczny. Niezależnie od tego, czy dana organizacja społeczna jest powiadomiona w powyższym trybie, czy też dowiedziała się z innych źródeł o postępowaniu, może ona albo wystąpić z żądaniem dopuszczenia do udziału w postępowaniu (art. 31 § 1 k.p.a.) albo ograniczyć się do przedłożenia organowi swojego poglądu w sprawie (art. 31 § 5 k.p.a.), przy czym istotne jest, by wyraźnie od razu wskazała, którą z tych dwóch możliwości wybiera. Ograniczenie się do przedłożenia swojego poglądu w sprawie zamykać może bowiem drogę do korzystania z wymienionych wcześniej uprawnień przysługujących stronie postępowania, gdyż zgodnie z przepisami korzystanie z tych uprawnień możliwe jest jedynie wtedy, gdy organizacja wyraźnie zażądała dopuszczenia do udziału w postępowaniu i uzyskała status uczestnika na prawach strony. Wprawdzie w praktyce często organy administracji nie traktują rygorystycznie tego przepisu i przyznają status uczestnika postępowania organizacjom społecznym, które nie zażądały tego wyraźnie, a jedynie przedstawiły swoje zastrzeżenia - ale wynika to jedynie z dobrej woli organu i trudno na to liczyć.

Istotną rolę z punktu widzenia możliwości udziału społeczeństwa w procedurze administracyjnej odgrywają przepisy k.p.a. poświęcone rozprawie administracyjnej, gdyż umożliwiają one udział w postępowaniu nie tylko stronom i organizacjom społecznym, ale również i innym osobom. Zgodnie z art. 89 k.p.a. rozprawę przeprowadza się w każdym przypadku, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania bądź osiągnięcie celu wychowawczego albo gdy wymaga tego przepis prawa. Rozprawa powinna być przeprowadzona również wtedy, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin. Do udziału w rozprawie wezwane powinny być nie tylko podmioty uczestniczące w postępowaniu jako strony, ale również świadkowie i biegli a także inne osoby, jeżeli ich udział w rozprawie jest uzasadniony ze względu na jej przedmiot (art. 90 k.p.a.). Wezwanie, określające termin, miejsce i przedmiot rozprawy, powinno być doręczone wszystkim wyżej wymienionym na piśmie, jednakże gdy zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych stron mogą istnieć jeszcze jakieś inne, nie znane organowi, strony, należy ponadto o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy ogłosić w drodze obwieszczeń albo w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.



Generalnie rzecz biorąc, w Polsce, podobnie jak i w wielu innych krajach, ustawodawca większą uwagę zwraca na konieczność zagwarantowania udziału społeczeństwa w procedurach „inwestycyjnych” niż „ekologicznych”.

Do najistotniejszych z omawianego tutaj punktu widzenia, decyzji inwestycyjnych zaliczyć można: decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenie na budowę.

Wśród całej gamy „pozwoleń ekologicznych” wymienić należy co najmniej dwa: decyzję o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do powietrza, wydawaną na podstawie art. 30 ustawy o ochronie środowiska (uoś), oraz pozwolenie wodnoprawne (np. na pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi) wydawane przez starostę (w przypadku inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska - przez wojewodę) na podstawie art. 53 ust. 1 Prawa wodnego.<sup>101</sup>

Wszystkie wymienione wyżej pozwolenia, zarówno „inwestycyjne”, jak i „ekologiczne” mają charakter decyzji administracyjnych w rozumieniu k.p.a. i wydawane są w trybie opisanego wcześniej „ogólnego postępowania administracyjnego”. Obowiązują tu zatem wszystkie przepisy k.p.a. dotyczące udziału społeczeństwa, w tym też uprawnień organizacji społecznych. Jak już wspomniano jednak, możliwość ich wykorzystania w dużej mierze zależy od przepisów szczególnych.

Kluczową rolę dla ich wykorzystania odgrywa powiadomienie o wszczęciu postępowania. Przepisy k.p.a. dotyczące powiadamiania organizacji społecznych są jednak sformułowane w sposób dopuszczający dowolną interpretację organu. Stąd też, doceniając wagę udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji z zakresu ochrony środowiska, ustawodawca uznał, iż w pewnych przypadkach należy uzupełnić te przepisy bardziej kategorię zobowiązaniem do powiadamiania.

K.p.a., w art. 31 § 4 pozostawia zawiadomienie organizacji społecznych o wszczęciu postępowania dotyczącego innej osoby do uznania organu czy dana organizacja może być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu i czy przemawia za tym interes społeczny. Art. 100 ustawy z 1980 r. o ochronie środowiska redukuje znacznie ten zakres uznania w przypadku postępowania inwestycyjnego. Przepis ten przesądza, że zawsze w przypadku lokalizacji inwestycji o dużym wpływie na środowisko interes społeczny wymaga, by zawiadomić organizacje społeczne właściwe ze względu na przedmiot i miejsce swego działania.

Warto przytoczyć tutaj odpowiednie postanowienia art. 100 ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>102</sup> w brzmieniu nadanym im przez tzw. nowelizację techniczną z 29 sierpnia 1997 r. Oto obowiązująca treść tych przepisów:

"Art. 100.(...) 2. Organy administracji publicznej, decydujące o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz o pozwoleniu na budowę, przed wydaniem decyzji dotyczącej inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi lub inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska, informują o przygotowywanych przedsięwzięciach jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego oraz organizacje społeczne właściwe ze względu na przedmiot i teren działania; jednostki te i organizacje w terminie nie dłuższym niż 30 dni mogą zgłosić wnioski i zastrzeżenia.

3. Właściwy organ administracji publicznej rozpatruje zgłoszone wnioski i zastrzeżenia oraz zawiadania o sposobie ich załatwienia jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego oraz organizacje społeczne, które zgłosiły wnioski i zastrzeżenia.

<sup>101</sup> Szerzej na temat wchodzących tutaj w grę „pozwoleń ekologicznych” zob. *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska: Polska*, red. J. Jendrośka, E. Kai eta-Jagiello, wyd. REC i Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1994, ss. 129-130.

<sup>102</sup> Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zmianami.

4. Organizacjom społecznym zainteresowanym ochrona środowiska ze względu na przedmiot i teren swojego działania, a także jednostkom pomocniczym samorządu terytorialnego w zakresie ich właściwości miejscowej przysługuje prawo uczestnictwa na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z ochroną środowiska.

5. Organy zobowiązane do powiadamiania organizacji społecznych w sprawach, o których mowa w ust. 2, prowadzą listę organizacji społecznych, które, powołując się na przedmiot i teren swego działania, zgłoszą danemu organowi chęć otrzymywania takich powiadomień."

Należy zwrócić uwagę na zakres przedmiotowy obowiązku, o którym mowa w art. 100 ust. 2. Dotyczy on wszystkich inwestycji dwóch kategorii: szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz mogących pogorszyć stan środowiska. Pojęcia te zostały sprecyzowane w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 14 lipca 1998 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska oraz wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania tych inwestycji na środowisko<sup>103</sup>. Wyliczenie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi (§ 1 rozporządzenia) oraz mogących pogorszyć stan środowiska (§ 2 rozporządzenia) jest podobne (bo oparte na tych samych wzorach) do wyliczenia zawartego w Załączniku nr 1 do Konwencji. Nie znaczy to jednak wcale, iż polski system prawny spełnia w tym zakresie w pełni wymagania Konwencji-

Jeśli chodzi o zakres podmiotowy uprawnień, to art. 100 uoś koncentruje się na organizacjach pozarządowych, nie zapewniając gwarancji udziału osobom fizycznym. Chodzi tutaj głównie o osoby legitymujące się w postępowaniu jedynie interesem faktycznym, gdyż osoby mające interes prawny mają zagwarantowane pełne uczestnictwo w postępowaniu na mocy przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Uprawnienia osób mających jedynie interes faktyczny ograniczają się jedynie do możliwości uczestniczenia w rozprawie publicznej, jeśli taka została zwołana.

Problem polega na tym, że w praktyce przepisy o rozprawie prawie w ogóle nie są stosowane, mimo iż w przypadku wszystkich procedur inwestycyjnych związanych z wykonywaniem OoŚ a także w przypadku dużej liczby pozwoleń „ekologicznych” spełnione są przesłanki kodeksowe nakazujące zwołanie rozprawy (konieczność wyjaśnienia sprawy przy udziale biegłych, potrzeba uzgodnienia odmiennych interesów itp.). Wyjątkiem jest tutaj wydawanie pozwoleń wodnoprawnych, gdyż ustawa Prawo wodne z 1974 roku wyraźnie wymaga, by wydanie pozwolenia poprzedzone było zwołaniem rozprawy administracyjnej. W przypadku pozostałych pozwoleń takiego wyraźnego wymogu nie ma, co skutkuje tym, iż odnośne decyzje wydawane są w postępowaniu gabinetowym, co w porównaniu z rozprawą jest rozwiązaniem dużo gorszym z punktu widzenia udziału społeczeństwa.

Art. 31 ust. 4 kpa praktycznie nie jest stosowany<sup>104</sup>. Organy wydające pozwolenia „ekologiczne” bardzo rzadko zawiadamiają organizacje o postępowaniu. Nieco częściej organizacje zawiadamiane są o postępowaniu w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Świadczy to o tym, jak istotną rolę odgrywa art. 100 ust. 2 uoś, gdyż mimo wszelkich niedoskonałości jest on jedynym przepisem stosowanym w praktyce jeśli chodzi o zawiadomienia organizacji.

Szczególnie wysoko ocenić należy przewidziany w art. 100 ust. 5 mechanizm gwarantujący skuteczność powiadamiania poprzez możliwość wpisania się na listę organizacji do tego uprawnionych. Był on w trakcie negocjowania Konwencji z Aarhus podawany jako modelo-

<sup>103</sup> Dz. U. Nr 93, poz. 589.

<sup>104</sup> Zobacz oparty na szerokich badaniach empirycznych raport pt: *Współpraca pomiędzy Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa a pozarządowymi organizacjami ekologicznymi*, red. J. Jendrośka, Wrocław 1997.

wy sposób rozwiązania tej kwestii i myślano nawet o wprowadzeniu tego typu zobowiązania do samej Konwencji.

Pozytywnie ocenić należy również polskie przepisy dotyczące udostępniania akt. Zgodnie z art. 73 kpa w każdym stadium postępowania organ obowiązany jest umożliwić stronie (dotyczy to również organizacji uczestniczących na prawach strony) przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów. Regulacja ta stanowiła jedno z głównych źródeł inspiracji dla art. 6 ustęp 6. Jej minusem jest, iż nie obejmuje ona pozostałych uczestników postępowania, np. osób legitymujących się jedynie interesem faktycznym.

## VII. 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 pro-

jeckie ustawy z 30 września 1999 r.<sup>105</sup> 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 jaka informacja chodzi, należy sporządzić wnioski 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 o zasady udostępniania informacji (zgodnie z przedstawionymi wyżej wyjątkami określonymi przez Dyrektywę 313/90 i konwencję z Aarhus), projekt odwołuje się tutaj do przepisów o ochronie informacji niejawnych a więc zawiera odesłanie do przepisów ustawy z 22 stycznia 1999 r. 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 313/90 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 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 95, poz. 11), która zastąpiła ustawę o tajemnicy państwowej i służbowej z 1982 r. 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 koncesje górniczą), wolno natomiast dodatkowe informacje, które wnioskujejący o koncesje dostarczył dobrowolnie).

<sup>105</sup> A także do opisanych wyżej, funkcjonujących już w praktyce publicznych rejestrów decyzji o dopuszczalnej emisji, danych o emisji do powietrza i karach pieniężnych.

Na uwagę zasługuje zapis przewidujący możliwość odmowy udostępnienia informacji dotyczących „spraw będących przedmiotem praw autorskich, patentowych, jeśli udostępnienie akt mogłoby naruszyć te prawa” (art. 5 pkt 2). Pomijając już stylistykę przepisu oraz niejasne odwołanie do „akt” (czy to znaczy, że informacje można udostępnić - a tylko akta nie?) podkreślić trzeba tutaj sprawę bardziej fundamentalną. Otóż zupełnie bezprzedmiotowo wymieniono tutaj prawa autorskie (Dyrektywa i Konwencja mówią tylko o "własności intelektualnej", które w przeciwieństwie do praw patentowych nie mają tutaj w ogóle zastosowania. Nie mają na tej samej zasadzie na jakiej wypożyczenie książki w bibliotece nie narusza praw autorskich autora! Przecież na podstawie omawianych tu przepisów mówimy o dostępie do informacji a nie o prawie do jej przedruku itp. wykorzystania mogącego naruszyć prawa autorskie.

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 powiadamiania 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 - w myśl Konwencji - 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 § 4 kpa. Projekt likwiduje też uprawnienia jednostek pomocniczych samorządu (komitetów osiedlowych) przewidziane w art. 100 uoś. W obydwu przypadkach zlikwidowanie istniejących uprawnień wydaje się sprzeczne z duchem Konwencji z Aarhus.

**Oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do planów, programów (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 wy-

magane 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 1999 r. 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

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 2 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 GOS, 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 wg 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 zatwierdzenie planu urządzania lasu).

Projekt w art. 27 ust. 1 przewiduje, w ślad za Dyrektywą możliwość ustalenia zakresu raportu (tzw. scoping). 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 ustaleniem 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 instytucje biegłych (co uznać można za uzasadnione - choć spotkać można głosy, iż przedwczesne) ale i nie przewiduje ustawowego statusu Komisji ds. OOS. Potrzeba zawarcia odpowiednich zapisów w tym względzie wydaje się bardzo uzasadniona i powszechnie akceptowana. Zapisy w tym względzie znajdowały się w projektach powstałych w wyniku obydwu wspomnianych wcześniej projektów Pharowskich, nie znalazły się zaś (bez żadnego uzasadnienia) już w projekcie z czerwca 1999 r. Należy, jak się wydaje, wrócić tutaj 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.

## VIII. Wnioski

**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 1999) 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 będą 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".<sup>106</sup> 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 1999 r.), 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 1999 r., z projektem przedstawionym Sejmowi zawartym w Druku Sejmowym nr 1616 - projekt zawarty w Druku Sejmowym nr 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 1999 r.**<sup>106</sup>

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 Sejmowym nr 1616 stanowi, co nie

<sup>106</sup> Przewodnik Komisji Wspólnot Europejskich po problemach związanych ze zbliżeniem przepisów prawnych UE dotyczących środowiska - SEC/97/1608, s. 20.

<sup>107</sup> Tak też Cz. Śleziak, *Prawo do informacji i oceny. Rządowy projekt ważnej ustawy - w Sejmie*, "Ekoprofit", nr 3(41)2000, s. 28.



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 me 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 1999 r. zawarty w Druku Sejmowym nr 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 ograniczeniu korupcjogennej uznaniowości i pomagają tym samym oparciu życia gospodarczego na zasadach zdrowej konkurencji. Minimalistyczne podejście, zakładające możliwie jak najmniejszy dopuszczalny 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.