



**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa,

**Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Maciej Taborowski**

V.7200.16.2019.LK

**Pan
Stanisław Karczewski
Marszałek Senatu**

działając z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich pragnę zwrócić uwagę Pana Marszałka na prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (nr z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów UD490, druk sejmowy nr 3616). Wspomniany projekt, skierowany do Parlamentu w dniu 9 lipca 2019 r. i uchwalony przez Sejm w dniu 19 lipca 2019 r. ma w swoim założeniu usprawnić procedury i postępowania środowiskowe prowadzone w oparciu o przywołaną ustawę. Analiza wniesionego projektu wskazuje jednak, że oprócz tego skutku, projektodawca założył również drastyczne ograniczenie praw społeczności lokalnej do uczestniczenia w tych postępowaniach.

Zgodnie z propozycją rządową, zmianie ma ulec m.in. art. 74 przywołanej ustawy. Zasadnicze elementy tej zmiany obejmują:

- zmniejszenie (z 20 do 10) liczby stron postępowania, od której uzależniona jest możliwość zastosowania w postępowaniu art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego (a zatem możliwość odstąpienia od „imiennego” dokonywania doręczeń, w tym doręczenia decyzji na rzecz zawiadamiania stron obwieszczeniami) – projektowane nowe brzmienie art. 74 ust. 3 ustawy;
- zmianę zasad określania obszaru oddziaływania przedsięwzięcia – ma być nim „przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu” – projektowane nowe brzmienie art. 74 ust. 3a pkt 1 ustawy;

- faktyczne wyłączenie stosowania instytucji wznowienia postępowania na żądanie podmiotu, któremu przysługiwałby przymiot strony a bez własnej winy nie brał udziału w postępowaniu (a zatem pozbawienie tego podmiotu prawa do udziału w postępowaniu) – projektowane nowe ust. 3b-3e art. 74;
- faktyczne wykluczenie z udziału w postępowaniu właścicieli nieruchomości nieujawnionych w księgach wieczystych lub innych właściwych rejestrach – projektowane nowe ust. 3f-3h art. 74 w powiązaniu z ograniczeniami we wznowieniu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, proponowane rozwiązania budzą zasadnicze wątpliwości co do zgodności z prawem unijnym i wiążącym Rzeczpospolitą Polską prawem międzynarodowym. Należy podkreślić, że stosownie do art. 11 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U.UE L z 2012 r. Nr 26 s. 1) państwa członkowskie zobowiązane zostały do zapewnienia, aby członkowie zainteresowanej społeczności: mający wystarczający interes lub ewentualnie podnoszący naruszenie prawa, gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają tego jako warunku koniecznego, mieli dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą, by zakwestionować materialną lub proceduralną legalność decyzji, działań lub zaniechań (...). Tożsamy obowiązek wynika z art. 9 ust. 3 ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską (za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie¹) Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78 poz. 706). Wprowadzie zarówno jeden, jak i drugi akt odsyła do szczegółowego uregulowania procedury dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych (stwierdzenia istnienia interesu po stronie zainteresowanego) do prawa krajowego, ale z zastrzeżeniem, że nastąpi to „stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości” (art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus).

Rzecznik pragnie podkreślić, że również aktualnie obowiązujące procedury krajowe budzą wątpliwości co do zgodności z przytoczonymi normami². Ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566) już dokonano ograniczenia możliwości uczestniczenia w postępowaniach dodając do art. 74 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko ust. 3a w jego aktualnie obowiązującym brzmieniu (do tego

¹ Dz.U. z 2001 r. poz. 970.

² Por. m.in. pierwotną opinię Ministra Spraw Zagranicznych o zgodności omawianego projektu z prawem Unii Europejskiej, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12321402/12578813/12578816/dokument407651.pdf>, dostęp 19 lipca 2019 r.

czasu, krąg stron ustalany był na ogólnych zasadach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego). Przyjęcie proponowanych obecnie regulacji pogorszy tylko istniejący stan rzeczy i doprowadzi do dalszej degradacji ochrony prawnej osób, które „sąsiadują” z terenem inwestycji, która podlega procedurom środowiskowym. Szczególne wątpliwości budzi w tym zakresie projektowane nowe brzmienie art. 74 ust. 3a pkt 1 ustawy. Przyjmowane przez projektodawcę³ rozumienie użytego w nim pojęcia „teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie” powoduje, że rozwiązanie to może spowodować pozbawienie uprawnień procesowych nawet właścicieli nieruchomości, które bezpośrednio sąsiadują z nieruchomością, na której zlokalizowana ma być inwestycja⁴. Co gorsza, przepisy przejściowe zawarte w omawianym projekcie zakładają bezpośrednie stosowanie zmienionego art. 74 ustawy do postępowań pozostających w toku. Oznaczać to może w pewnych sytuacjach nawet wykluczenie z udziału w trwającym postępowaniu (np. strony działającej przez kuratora, spadkobierców ujawnionego w księdze wieczystej właściciela nieruchomości, tudzież – w zależności od interpretacji nowego brzmienia art. 74 ust. 3a pkt 1 ustawy – bezpośrednich sąsiadów inwestycji).

Doświadczenie instytucjonalne Rzecznika Praw Obywatelskich wskazuje na to, że z uwagi na praktykę stosowania obecnie obowiązujących przepisów, wspomniani „sąsiedzi” inwestycji oddziałującej negatywnie na środowisko często dowiadują się o jej powstaniu dopiero w momencie, w którym rozpoczynają się prace budowlane. Rzecznikowi znane są również sytuacje, w których taka informacja dociera do nich już po ukończeniu tych prac. Powodem jest sposób dokonywania obwieszczeń w trybie art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego, a także częsta praktyka publikowania na stronach BIP właściwych organów informacji o wszczęciu postępowania środowiskowego/wydaniu decyzji z dużym opóźnieniem. Dlatego rozszerzenie możliwości stosowania art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach środowiskowych w omawianym zakresie Rzecznik uważa za zagrażające prawom i wolnościom jednostki. Podobnie rzecz się ma z faktycznym wyłączeniem stosowania instytucji wznowienia postępowania, do czego dojdzie w razie wejścia w życie proponowanych regulacji.

Należy podkreślić, że potencjalna sprzeczność projektowanych regulacji naraża Rzeczpospolitą Polską na wszczęcie przez Komisję Europejską postępowania naruszeniowego na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przykład postępowania w sprawie Puszczy Białowieskiej wyraźnie pokazuje, że takie ryzyko jest realne.

³ Por. s. 16 uzasadnienia projektu ustawy.

⁴ Proponowana odległość 100 m kontrastuje również rażąco z innym rządowym projektem, który jeszcze nie wpłynął do Parlamentu, tj. projekcie ustawy o minimalnej odległości dla planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej (nr z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów UD504).

Uwagi powyższe pozwalam sobie przedłożyć na ręce Pana Marszałka w trybie art. 16 ust. 1 i art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2018 r. poz. 2179, z późn. zm.), a za Pana pośrednictwem – senatorom RP. Skutki proponowanych regulacji wymagają bowiem wnikliwego pochylenia się nad wniesionym przez rząd projektem. Dodać należy, że przedstawione w niniejszym piśmie wątpliwości są tylko niektórymi, jakie budzi projekt nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Wspomnieć choćby należy wprowadzenie niezaskarżalności postanowień Ministra Środowiska i Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w przedmiocie uzgodnień dotyczących inwestycji liniowych przebiegających odpowiednio przez obszar parku narodowego i obszar rezerwatu przyrody (projektowane nowe brzmienie art. 77 ust. 7 ustawy). Rzecznik Praw Obywatelskich gotowy jest do ich szerszego przedstawienia, jeżeli Senat wyrazi taką potrzebę.