

Zmiany w prawie ochrony środowiska

W połowie listopada ubiegłego roku weszły w życie znaczące zmiany w prawie ochrony środowiska. Nastąpiła rewolucja w zarządzaniu środowiskiem. Utworzono nowe instytucje wyposażone w szerokie kompetencje w zarządzaniu formami ochrony, postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz w likwidacji szkód w środowisku. Dodatkowe narzędzia w działaniu na rzecz zachowania przyrody zyskały organizacje ekologiczne, pozytywne zmiany zaszły w dostępie do informacji o środowisku.

Wprowadzenie

Potrzeba przeprowadzenia gruntownych zmian w przepisach krajowych wynika głównie z ich niedostosowania do prawa europejskiego i międzynarodowego. w szczególności dotyczyło to braku włączenia do prawa polskiego postanowień zawartych w:

- Dyrektywie 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory;
- Dyrektywie 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko;
- Dyrektywie 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska;
- Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus.



Fot. Piotr Morawski

Innym celem nowych regulacji było uproszczenie przepisów proceduralnych związanych z przygotowaniem inwestycji, w szczególności postępowań dotyczących ocen oddziaływania na środowisko, a tym samym zwiększenie absorpcji środków z Unii Europejskiej na takie cele. Mając to na względzie, polskie władze dość szybko uchwały ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. nr 199 poz. 1227), dalej zwaną ustawą OoŚ, oraz nowelizację ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. nr 92 poz. 880 z późn. zm.), dalej zwaną UOP.

Dla osiągnięcia powyższych celów dokonano dużych zmiany w organizacji oraz kompetencjach służb ochrony przyrody. Mocą ustawy OoŚ powołano Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska i regionalne dyrekcje ochrony środowiska, na których czele stoją dyrektorzy, będący organem administracji. Nowe instytucje rekrutują się z istniejących służb, przejmując większość ich kompetencji. Organy regionalne są niezależne od władz rządowych szczebla wojewódzkiego oraz od samorządów wszystkich szczebli i podlegają GDOŚ. Regionalny dyrektor zyskał dość szerokie kompetencje, m.in. przeprowadzanie postępowań w sprawie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko lub udział w przeprowadzaniu takich postępowań, tworzenie i likwidację form ochrony przyrody (np. rezerwatów przyrody), zarządzanie obszarami Natura 2000 i innymi formami ochrony przyrody, wydawanie decyzji na podstawie ustawy o ochronie przyrody, przeprowadzanie postępowań i wykonywanie innych zadań, o których mowa w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2007 r. nr 75, poz. 493 z późn. zm.). Zmianą jakościową jest wyszczególnienie współpracy z organizacjami pozarządowymi jako jedno z głównych zadań nowych instytucji.



Fot. Piotr Morawski

Rządowe plany przewidywały dalsze zmiany organizacyjne. Według uchwalonej tzw. ustawy kompetencyjnej, parki krajobrazowe miały zostać wydzielone z administracji rządowej i przekazane pod nadzór samorządów wojewódzkich. Kontrowersyjny projekt jednak nie zyskał akceptacji prezydenta Polski. Lech Kaczyński skierował ustawę do zbadania jej zgodności z Konstytucją RP. Uznał, że sprzeczne z konstytucją jest wyposażenie marszałków w tak szerokie kompetencje dotyczące parków krajobrazowych, jak np. możliwość samodzielnego – bez uzgodnienia z organami administracji rządowej – kształtowania katalogu zakazów. Prezydent wskazał również, że proponowane zmiany dezintegrują system służb ochrony przyrody, który przed reformą znajdował się w całości w ramach administracji rządowej.

Rozwiązania

Od listopada ubiegłego roku zaszło wiele zmian dotyczących różnych zagadnień z dziedziny prawa ochrony środowiska. Bardzo istotne uprawnienie zyskały organizacje pozarządowe (NGO) w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa. Po latach wprowadzania ograniczeń uprawnień dla NGO-sów, za sprawą zarzutów Komisji Europejskiej, która zażądała od Polski właściwej implementacji dyrektywy nr 85/337/EWG, organizacje zyskały identyczne możliwości działania, jak pozostałe strony postępowania. a zatem NGO-sy mogą włączyć się do postępowania w dowolnym momencie, a nie jak dotychczas tylko w ciągu 21 dni, przewidzianych na zgłaszanie uwag i wniosków. Mogą także wnieść odwołania oraz skargi na decyzję także wtedy, gdy nie brały udziału w postępowaniu. Usunięto również wymóg zgodności miejsca działania organizacji – obecnie każde NGO może uczestniczyć w postępowaniu na terenie całego kraju, niezależnie od wpisanego w statucie obszaru działania.

W podobnym duchu należy potraktować zmiany dotyczące udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. i one mają na celu właściwe wdrożenie prawa międzynarodowego i unijnego. Obecnie organ musi podać do publicznej wiadomości większą ilość informacji niż dotychczas. Robi to w sposób bezpośredni, czyli publikuje treść dokumentów, a nie jak wcześniej, gdy miał obowiązek poinformowania o dokumentach za pośrednictwem publicznego wykazu danych o środowisku i jego ochronie. Pomimo wielu niedociągnięć (np. utrzymanie sztywnego terminu wnoszenia skarg i wniosków dla wszystkich zainteresowanych, niezależnie od stopnia skomplikowania sprawy), nowe przepisy są krokiem we właściwym kierunku.

Ustawa OOŚ reguluje kompleksowo zagadnienia dostępu do informacji o środowisku, wcześniej zawarte w ustawie prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. nr 25 poz. 160 z późn. zm.). w słowniczku aktu prawnego pojawiły się definicje pojęć takich, jak „informacja przeznaczona dla organu” czy „informacja znajdująca się w posiadaniu organu”. Bardziej klarownie określono, jakie informacje o środowisku podlegają udostępnieniu, poszerzono również katalog dokumentów, które podlegają zamieszczeniu w publicznie dostępnych wykazach, m.in. o decyzje uzgadniające warunki rekultywacji oraz projekty planów ochrony i innych dokumentów tworzonych dla obszarów chronionych. Odniesiono się do zagadnienia: prawo autorskie a dostęp do informacji o środowisku. Określono, że podstawą do odmowy udostępnienia utworu chronionego prawem autorskim jest fakt, że udostępnienie może naruszyć prawa autorskie. Natomiast sama ochrona prawem autorskim dokumentu nie może być powodem wyłączenia z udostępnienia takiego dokumentu. w praktyce oznacza to, że (przykładowo) organy prowadzące postępowanie nie mogą odmówić udostępnienia raportu oceny oddziaływania na środowisko (choćby dlatego, iż jest to utwór stanowiący niezbędny załącznik do wniosku), także w formie kopii treści dokumentu. Powinno to ukrócić

praktykę różnych instytucji, które udostępniały dokumenty do przeglądania na miejscu, ale odmawiały ich skopiowania, powołując się na ochronę praw autorskich. Nowością są pewne zmiany proceduralne dotyczące skarg na odmowę udostępnienia informacji, np. skrócono terminy rozpatrywania skarg przez właściwe sądy.



Fot. Piotr Morawski

Wiele zmian dotyczy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymaganych dla inwestycji, które mogą zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (grupę inwestycji określa rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. ws. określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko - Dz. U. Nr 257, poz. 2573). Dla niektórych rodzajów inwestycji zmienił się organ wydający takie decyzje - regionalny dyrektor ochrony środowiska zastąpił wojewodę. Nowością jest to, że w pierwszej kolejności ma być wydawana decyzja środowiskowa, a po jej uzyskaniu inwestor może starać się o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (tzw. decyzja wzizt) lub decyzji o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Została zatem zlikwidowana dowolność w kolejności uzyskiwania tych decyzji. Uzyskanie najpierw decyzji wzizt, która de facto odnosi się do konkretnego miejsca wykonania inwestycji, nie pozwalało organowi ochrony środowiska przeprowadzić w sposób właściwy wariantowania inwestycji. Skutkiem zmian w prawie powinny być właściwsze lokalizacje inwestycji na wcześniejszym etapie uzyskiwania zgody na realizację przedsięwzięcia, a co za tym idzie, unikanie konfliktów w późniejszych stadiach inwestycji. Decyzja środowiskowa po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko jest wydawana przez organ prowadzący postępowanie w uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, po zapoznaniu się z opinią właściwego inspektora sanitarnego (brak tej opinii nie wstrzymuje toku postępowania). w razie potrzeby, w treści decyzji środowiskowej powinna znaleźć się informacja o konieczności przeprowadzenia ponownego postępowania oceny oddziaływania na środowisko na etapie wydawania decyzji pozwolenie na budowę lub decyzji zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. w przypadku braku potrzeby sporządzania raportu, decyzja środowiskowa jest wydawana samodzielnie przez organ prowadzący postępowanie.

Nowym rozwiązaniem jest wspomniany obowiązek przeprowadzania powtórnej oceny oddziaływania na środowisko na etapie wydawania decyzji pozwolenie na budowę lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Powtórna ocena może być również zarządzona na wniosek inwestora. Ma być przeprowadzana przez regionalnego dyrektora, z wyjątkiem postępowania z udziałem społeczeństwa, za które odpowiedzialny jest organ właściwy do wydania decyzji. Inaczej niż dotychczas, w postępowaniach w sprawie powtórnego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, na prawach strony mogą uczestniczyć organizacje pozarządowe.

Nowa ustawa nie pomija zagadnień związanych z oceną oddziaływania przedsięwzięć na obszary Natura 2000. Na etapie wydawania jakiegokolwiek decyzji administracyjnej, wymaganej dla określonego wykonania przedsięwzięcia, właściwy organ jest zobowiązany do przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. w świetle przepisów prawa europejskiego, takie rozwiązanie jest jednak niewystarczające. Dla całkowitej zgodności z dyrektywą siedliskową, przepisy powinny mieć szersze zastosowanie - tak, aby każda instytucja publiczna przed podjęciem działań musiała rozważyć ich potencjalny wpływ na obszary Natura 2000. w razie stwierdzenia potencjalnie negatywnego wpływu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, powinna sposób działania uzgodnić z właściwym regionalnym dyrektorem. w tym przypadku ocena oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia ma być przeprowadzona przez regionalnego dyrektora

z wyłączeniem postępowania z udziałem społeczeństwa, za które jest odpowiedzialny organ właściwy do wydania decyzji (sytuacja jest analogiczna jak np. przy wydawaniu pozwolenia na budowę).

W nowelizacji UOP rozszerzono katalog definicji ustawowych m.in. o takie pojęcia, jak obszar Natura 2000, obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, integralność obszaru Natura 2000, siedlisko przyrodnicze będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty czy też gatunek będący przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Powołani na podstawie ustawy OOS regionalni dyrektorzy przejęli zadania dotychczas należące do wojewodów. Duże zmiany dotyczą zarządzania obszarami Natura 2000. Największe kompetencje (poza obszarami Natura 2000 wyznaczonymi przynajmniej na części parku narodowego) uzyskali regionalni dyrektorzy. Ich głównymi zadaniami jest nadzór nad obszarami Natura 2000, sporządzanie planów ochrony i planów zadań ochronnych (których zakres szeroko uregulowano w nowelizacji) oraz uzgadnianie dokumentów sporządzanych na podstawie przepisów o planowaniu przestrzennym dla terenów objętych taką formą ochrony. w sprawach nie dotyczących sieci ważną nowością jest konieczność uzgadniania z dyrektorem parku narodowego projektów planów urządzenia lasu, uproszczonych planów urządzenia lasu i zadań z zakresu gospodarki leśnej dla lasów położonych w otulinie parków narodowych w zakresie ustaleń tych planów lub zadań mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego. Liczne zmiany wprowadzono w zakresie ochrony gatunkowej roślin i zwierząt. Niestety, w ustawie zbyt skąpo uregulowano zasady współpracy pomiędzy regionalnymi dyrektorami, a dyrektorami parków narodowych, co w praktyce może powodować liczne komplikacje.

W dobrym kierunku

Wprowadzone w połowie listopada ubiegłego roku przepisy są lepsze od wcześniej obowiązujących. Szczególnie dotyczy to uprawnień organizacji pozarządowych i dostępu do informacji o środowisku. Katalog dokumentów, których projekty są poddawane ocenie oddziaływania na środowisko ze względu na skutki dla środowiska realizacji zawartych w nim postanowień, został poszerzony o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, co ma niebagatelne znaczenie w dobie powszechnego braku planów zagospodarowania przestrzennego gmin.



Fot. [Derbeth, flickr.com](https://www.flickr.com/photos/derbeth/)

Niestety, jak podkreślają specjaliści tej dziedziny prawa, polskie przepisy w wielu miejscach nie są zgodne z europejskimi. Mimo zmian na lepsze, w dalszym ciągu ustawa OOS zbyt szeroko ogranicza dostęp do informacji o środowisku (dotyczy to np. inwestycji, które mogą zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko na terenach zamkniętych czy braku możliwości odwołania od odmowy udostępnienia informacji w przypadku „zwrotu wniosku wnioskodawcy”) i wspomniane ograniczenie przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 jedynie do przedsięwzięć, na realizację których jest wymagana zgoda w formie decyzji. Należy jednak pamiętać, że w przypadku niezgodności prawa krajowego z unijnym, przepisy prawa europejskiego mają pierwszeństwo stosowania przed prawodawstwem krajowym. Istnieje zatem możliwość dochodzenia swoich praw, powołując się na dyrektywy, jednak jest to dość skomplikowane i często czasochłonne.

Innym problemem jest forma wprowadzonych zmian w prawie. Ustawa OOS, zresztą jak całe prawo ochrony środowiska, jest trudnym aktem prawnym. Mają na to wpływ zarówno błędy w niej zawarte - np. sprzeczne ze sobą normy zawarte w ustawie i względem rozwiązań w innych aktach prawnych, jak i redakcja (liczne odwołania do przepisów zawartych w tej ustawie oraz innych aktach prawnych, jak ustawa prawo ochrony środowiska czy Ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - Dz. U. nr 112 poz. 1198 z późn. zm.). Niezrozumiały, bardzo komplikujący i w efekcie

przedłużający przeprowadzanie postępowań, jest opisany wyżej podział organów właściwych w sprawie ocen oddziaływania na środowisko.

Dla laika nie lada problemem może być również odnalezienie właściwej instytucji zajmującej się ochroną środowiska. Obecnie istnieją na szczeblu wojewódzkim dwa całkowicie od siebie niezależne organy administracji, mające ochronę środowiska w nazwie (obok wspomnianych regionalnych dyrektorów, w dalszym ciągu funkcjonują wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska). Planowane rozdrobnienie kompetencji, które miało dokonać się przez przekazanie zarządów parków krajobrazowych samorządom wojewódzkim, powstrzymał prezydent RP, odsyłając tzw. ustawę kompetencyjną do Trybunału Konstytucyjnego. Swoją decyzję uzasadnił m.in. tak: „(...) Ustawa 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 tworząc nowy system organów zarządzających sprawami ochrony środowiska w postaci dyrekcji ochrony środowiska przekazała tym organom szereg kompetencji, w tym większość kompetencji wojewody jako organu ochrony przyrody. Zmiany wprowadzane ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. w zasadzie są sprzeczne z wcześniejszą koncepcją ustawodawcy, zamiast bowiem konsekwentnie wzmacniać nowe organy tworzą pole do ewentualnych konfliktów. Przekazanie bowiem organowi samorządu województwa istotnych kompetencji związanych z istnieniem parku krajobrazowego, a także decydowania o zarządzaniu tą formą ochrony przyrody dezintegruje system ochronny stworzony przepisami ustawy o ochronie przyrody. System, którego podstawową cechą i wartością powinno być jednolite działanie na rzecz zapewnienia ochrony przyrody”. Trudno nie zgodzić się z argumentacją Prezydenta RP, zwłaszcza w sytuacjach, gdy obszar Natura 2000 pokrywa się z parkiem krajobrazowym. Wydaje się, że najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby podporządkować zarządy parków krajobrazowych regionalnym dyrektorom.

Podsumowując zmiany w prawie ochrony środowiska, należy uznać, że „poszło ku lepszemu”. Należy przy tym pamiętać, że nowe przepisy zawierają dużo nieścisłości, niedociągnięć, niemało jest postanowień sprzecznych z kilkoma dyrektywami unijnymi. Nie wiadomo także, jakie zmiany czekają instytucje ochrony przyrody w sytuacji uznania wniosku prezydenta za zasadny. Dlatego, pomimo wielu nowości w dziedzinie prawa ochrony środowiska, należy spodziewać się następnych.

Rafał Jasiński