



PROP-KPOP/2024-12

28 października 2024 r.

## Opinia

### w sprawie poselskiego projektu ustawy (Poseł P. Wipler) o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

Państwowa Rada Ochrony Przyrody otrzymała od Kancelarii Sejmu prośbę o zaopiniowanie poselskiego projektu ustawy (przedstawiciel wnioskodawców: Poseł Przemysław Wipler) o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Po zapoznaniu się z projektem, przedstawiamy następującą opinię na jego temat.

Proponowana regulacja **jest niezgodna** z podstawowymi zasadami prawa Unii Europejskiej i wydaje się niezgodna z art. 74 Konstytucji RP. **Jest również niezgodna** z samą ideą ochrony środowiska, ponieważ jej celem jest umożliwienie realizacji procesów inwestycyjnych w sposób naruszający prawo ochrony środowiska, przez ograniczenie prawdopodobieństwa ujawniania takich naruszeń w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych.

Przed wszystkim nie sposób podzielić przedstawionej przez wnioskodawców tezy, że *regulacje prawne dotyczące udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych powodują, że proces inwestycyjno-budowlany jest niezmiernie skomplikowany, uciążliwy i nieprzewidywalny dla inwestorów. Uzyskanie wszystkich wymaganych prawem decyzji, uzgodnień i opinii z zakresu ochrony środowiska i prawa budowlanego znacząco wydłuża realizację inwestycji i podnosi jej koszty wnioskodawców.* Wymogi środowiskowe procesu inwestycyjnego, w tym obowiązki dotyczące uzyskania *decyzji, uzgodnień i opinii* wynikają z przepisów prawa, a nie zależą od tego, kto w postępowaniu uczestniczy. Stanowisko wnioskodawców sugeruje, że ich zdaniem dla przyspieszenia procesu inwestycyjnego można nie wypełniać wymogów prawa, a proponowane ograniczenie udziału organizacji ekologicznych miałoby zabezpieczać przed ujawnianiem takich naruszeń.

To nie udział organizacji ekologicznych jest przyczyną blokowania i przedłużania postępowań środowiskowych, ale ujawniane przez te organizacje błędy i braki. Żadna organizacja nie jest w stanie ani zablokować, ani istotnie opóźnić przebiegu postępowań, które są prowadzone zgodnie z prawem i na podstawie materiałów o wymaganej prawem jakości. Udział organizacji ekologicznej nie może istotnie przedłużyć postępowania, w którym takich braków nie ma, o ile organy administracji działają zgodnie z obowiązującymi je terminami. Usprawnień procesu inwestycyjnego należy szukać w usprawnieniu działania organów administracji i systemu sądownictwa administracyjnego, oraz w poprawie jakości danych przedstawianych przez inwestorów w postępowaniach – a nie w ograniczaniu możliwości ujawniania wad i luk w prowadzonej analizie.

Znamy natomiast wiele przykładów, w których udział organizacji ekologicznych w postępowaniach środowiskowych doprowadził do wyeliminowania i naprawienia zaistniałych

w tych postępowaniach nieprawidłowości, przyczyniając się do wyższej jakości rozstrzygnięć administracyjnych i zapobiegając zniszczeniom środowiska.

Niezależnie jednak od powyższego, proponowana ustawa jest – wbrew twierdzeniom wnioskodawców – niezgodna z wymogami prawa UE (dyrektywa EIA) oraz ratyfikowanej przez Polskę, a ponadto będącej także częścią prawa UE, konwencji z Aarhus.

Akty te wymagają co do zasady, by organizacje ekologiczne – rozumiane jako wytwory woli obywateli, chcących za pośrednictwem takiej organizacji troszczyć się o środowisko – miały prawo inicjowania instancyjnej i sądowej kontroli decyzji dotyczących środowiska. Prawdą jest, że wymogi te pozostawiają ustawodawcom krajowym określenie warunków, jakie mogą być wymagane, aby organizacja ekologiczna mogła skorzystać z prawa odwołania się od decyzji w sprawie środowiska lub zainicjowania jej kontroli sądowej. Przepisy krajowe wydane na tej podstawie muszą jednak, po pierwsze, gwarantować „szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości”, a po drugie, zapewniać skuteczność przepisów dyrektywy EIA dotyczących prawa odwoływania się do sądu<sup>1</sup>.

Dopuszczalne są więc warunki służące potwierdzeniu przesłanek wskazanych w dyrektywie i w konwencji. Muszą one jednak być *uzasadnione i proporcjonalne*. Prawo krajowe może np. wymagać potwierdzenia, że przedmiot działalności organizacji jest związany z ochroną przyrody i środowiska naturalnego. Ponadto może zawierać warunki pozwalające na stwierdzenie, że organizacja rzeczywiście istnieje i prowadzi działalność. Możliwy jest więc warunek potwierdzenia jakiegoś okresu działania organizacji – choć wymóg działania przez 24 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania byłby już nieproporcjonalny i dyskryminacyjny.

Nie są jednak dopuszczalne warunki służące jakimkolwiek utrudnieniu realizacji celów dyrektywy EIA, a w szczególności utrudnieniu realizacji celu, polegającego na ułatwieniu kontroli sądowej przedsięwzięć objętych tą dyrektywą. W szczególności:

- Nie można określić – jak chcieliby Wnioskodawcy – warunków służących *umożliwianiu lub ułatwianiu rozwoju ważnych przedsięwzięć*, ani warunków w celu *ochrony interesów inwestora przed nieuczciwą konkurencją*.
- Nie można uzależnić dostępu do postępowań od uznaniowej oceny „uczciwości” działania organizacji, od cech osób zarządzających tą organizacją, od działań organizacji w innych sprawach w przeszłości, ani od rozstrzygnięć zapadłych w innych postępowaniach, w których organizacja brała udział. Nie można tworzyć zobowiązań do jakichkolwiek zachowań organizacji w przyszłości.
- Nie wolno uzależniać możliwości udziału w postępowaniu od przeszłych relacji cywilnoprawnych z innymi uczestnikami postępowania, a tym bardziej z enigmatycznie określonymi „konkurentami wnioskodawcy”.
- Nie mogą to być także warunki utrudniające dostęp do postępowań i dyskryminujące niektóre organizacje, w tym np. wymagające ponoszenia nadmiernych kosztów (nawet gdy skargę złożono niestusznie lub w złej wierze)<sup>2</sup>. Za „nadmierne” uznaje się przy tym każde koszty, które wywoływałyby „efekt zaporowy”. Niedopuszczalny w tym kontekście wydaje się np. wymóg posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, a także sama koncepcja odpowiedzialności cywilnej uczestnika postępowania administracyjnego za zapadłe w tym postępowaniu rozstrzygnięcia.

---

<sup>1</sup> wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-263/08 i liczne późniejsze orzecznictwo TSUE

<sup>2</sup> Por. np. wyroki TSUE C-470/16, C-252/22

- Nie mogą to być także warunki wymagające ponoszenia nadmiernych obciążeń biurokratycznych – niedopuszczalne są więc wymogi przedstawiania odpisów z rejestrów publicznie dostępnych dla organu, jak również warunki wymagające przedstawiania zaświadczeń niemających znaczenia dla meritum postępowania.
- Niedopuszczalny wydaje się brak kontroli instancyjnej postanowień odmawiających dopuszczenia organizacji do postępowania.

Przepisy proponowane przez wnioskodawców wykraczają poza wynikający z prawa UE zakres swobody regulacji i naruszają wszystkie wymienione zasady.

Za niedopuszczalne uznać trzeba także proponowane przepisy ograniczające możliwość stwierdzenia nieważności lub uchylecia decyzji środowiskowej w postępowaniach nadzwyczajnych. Wymogi prawa UE i konwencji z Aarhus stoją na przeszkodzie takim ograniczeniom, gdyż w ich świetle konieczny jest wymóg naprawy naruszeń prawa, bez możliwości „przedawnienia” tych naruszeń.

Jedynym zasługującym na uwagę elementem projektu wydaje się propozycja penalizacji *żądania korzyści majątkowej w zamian za rezygnację z przysługujących mu praw procesowych w postępowaniu administracyjnym lub sądowym* (co jednak powinno dotyczyć także stron postępowania, a nie tylko uczestników na prawach strony). Byłaby to jednak ogólna zasada ochrony postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych, nie ograniczona do postępowań w sprawach środowiskowych. Powinna więc być ewentualnie rozważana jako element nowelizacji kodeksu karnego lub kodeksu postępowania administracyjnego, a nie jako element nowelizacji ustawy środowiskowej.

przewodniczący KPOP PROP

Otrzymują:

- Kancelaria Sejmu
- Panu Paulina Hennig-Kloska, Minister Środowiska