



Uwarunkowania prawne udziału społeczeństwa w decyzjach dotyczących środowiska

Krzysztof Okraśniński,
09.05.2014 r.

PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ SZWAJCARIĘ W RAMACH SZWAJCARSKIEGO PROGRAMU WSPÓŁPRACY
Z NOWYMI KRAJAMI CZŁONKOWSKIMI UNII EUROPEJSKIEJ



Zakres tematyczny

- Udział w tworzeniu prawa
- Udział w postępowaniach planistycznych
- Udział w postępowaniach administracyjnych

Niniejsza prezentacja skupia się na wybranych obszarach prawnych działań na rzecz ochrony środowiska.

O czym nie mówi prezentacja:

- 1) o działaniach medialnych
- 2) o działaniach lobbystycznych
- 3) o akcjach nieposłuszeństwa obywatelskiego
- 4) o inicjowaniu sprzeciwu lokalnych społeczności

Udział w tworzeniu prawa

1. Inicjatywa ustawodawcza
2. Udział w konsultacjach społecznych projektów aktów prawnych
3. Udział w konsultacjach w ramach przeglądów stosowania prawa (KE)
4. Udział w posiedzeniach sejmowej / senackiej komisji ochrony środowiska
5. Udział w konsultacjach społecznych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – które są aktami prawa miejscowego
6. Skarga do Komisji Europejskiej (lub/i petycja do Parlamentu Europejskiego) w sprawie niezgodności polskiego prawa z prawem wspólnotowym

Udział w procedurach planistycznych

1. Udział w konsultacjach społecznych towarzyszących opracowywaniu i zatwierdzaniu dokumentów planistycznych:

- koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju
- wojewódzkich i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego
- studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

2. Udział w konsultacjach społecznych towarzyszących opracowywaniu i przyjmowaniu dokumentów strategicznych:

- planów zadań ochronnych i planów ochrony dla obszarowych form ochrony przyrody
- polityka ekologiczna państwa, programy ochrony środowiska i plany gospodarki odpadami
- strategie rozwoju, studia rozwoju energetyki wiatrowej, itp.

Udział w postępowaniach administracyjnych

I. Udział w postępowaniach dot. wydania decyzji zezwalających na ingerencje w środowisko naturalne, m.in.:

- 1) decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach
- 2) pozwolenia na budowę (którym towarzyszy ocena oddziaływania na środowisko)
- 3) pozwolenia na legalizację samowoli budowlanych
- 4) pozwolenie zintegrowane
- 5) decyzja o zmianie przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nieleśne
- 6) decyzja o wyłączeniu gruntów leśnych z produkcji leśnej
- 7) zezwolenie na wycinkę drzew
- 8) decyzje o warunkach zabudowy
- 9) decyzje zezwalające na odstępstwa od zakazów związanych z ochroną gatunkową i ochroną obszarową

Udział w postępowaniach administracyjnych

II. Udział w procedurze oceny oddziaływania na środowisko oraz oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 – decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenie na budowę, zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, i in.

III. Udział w postępowaniach zainicjowanych przez własną organizację (wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie np. stwierdzenia nieważności decyzji).

IV. Włączenie się w postępowania sądowo – administracyjne wszczęte na wniosek innych podmiotów.

Udział w postępowaniach administracyjnych

Udział w postępowaniu administracyjnym:

1. Zgłoszenie udziału w postępowaniu (w przypadkach, gdy w ramach postępowania prowadzona jest ocena oddziaływania na środowisko lub ocena oddziaływania na obszar Natura 2000) w oparciu o art. 44 ustawy OOŚ
2. Złożenie wniosku o dopuszczenie do postępowania administracyjnego w oparciu o art. 31 KPA
3. Składanie uwag i wniosków, składanie wniosków dowodowych (przez cały czas trwania postępowania – jeżeli mamy status strony lub podmiotu na prawach strony, 21 dni konsultacji społecznych – gdy występujemy jako „społeczeństwo”, bez statusu podmiotu na prawach strony)
4. Prawo do wniesienia odwołania lub zażalenia

Inne działania interwencyjne

- zgłoszenie policji/prokuraturze przestępstwa lub wykroczenia
- zgłoszenie regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska szkody w środowisku lub zagrożenia wystąpienia szkody w środowisku, zgłoszenie nielegalnych odstępień od ochrony gatunkowej, zgłoszenie negatywnego oddziaływania na Naturę 2000, na które wcześniej nie wydano zezwolenia
- zgłoszenie niezgodnego z prawem korzystania ze środowiska (wojewódzki inspektor ochrony środowiska, marszałek województwa, starosta, a w stosunku do osób fizycznych – urząd gminy)
- zgłoszenie nielegalnej wycinki drzew (gmina / starostwo)
- zgłoszenie samowoli budowlanej lub samowoli użytkowej (organ nadzoru budowlanego, Prokuratura)
- zawiadomienie Centralnego Biura Antykorupcyjnego – w przypadku gdy mamy dowody na istnienie korupcji
- zawiadomienie sponsora inwestycji (w przypadku gdy wiadomo, że zezwolenie na inwestycję jest nielegalne, albo w przypadku gdy inwestycja jest realizowana niezgodnie z tym zezwoleniem)
- i inne.....

Udział społeczeństwa w postępowaniach w sprawie oceny oddziaływania na środowisko

Oceny oddziaływania na środowisko

Ocena oddziaływania na środowisko (OOS) - to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności:

- 1) weryfikację raportu o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko,
- 2) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
- 3) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa.

OOS może być przeprowadzona przed wydaniem decyzji zezwalających na realizację przedsięwzięcia.

Oceny oddziaływania na środowisko

Przepisy regulujące bezpośrednio tematykę OOŚ:

- Dyrektywa 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
- 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 (dalej: ustawa OOŚ)

Oceny oddziaływania na środowisko

Przepisom o OoŚ podlegają „przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko”, które dzielą się na:

- 1) przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (tzw. grupa I) – OoŚ jest bezwzględnie wymagana,
- 2) przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (tzw. grupa II) – OoŚ może być wymagana w zależności od stanowiska organu prowadzącego postępowanie.

Podział przedsięwzięć na obydwie grupy jest zawarty w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 z późn.zm.).

Oceny oddziaływania na środowisko

OOŚ może być przeprowadzona dwukrotnie:

- na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – OOŚ przeprowadza organ właściwy do wydania tej decyzji);
- na etapie wydawania pozwolenia na budowę (i jego „mutacji”, np. zezwolenie na realizację inwestycji drogowej) – OOŚ przeprowadza regionalny dyrektor ochrony środowiska, ale konsultacje społeczne przeprowadza organ budowlany (starosta/wojewoda).

Oceny oddziaływania na środowisko

Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (dalej: DUŚ) wydaje się przed realizacją przedsięwzięcia, a konkretniej – przed uzyskaniem decyzji „inwestycyjnych”, „wykonawczych”, np. pozwolenia na budowę, decyzji o warunkach zabudowy, koncesji na wydobywanie kopalin, i wielu innych (są one wymienione w art. 72 ust. 1 ustawy OOŚ).

Uzyskania DUŚ wymagają wyłącznie „przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko”.

W zależności od typu przedsięwzięcia, organem właściwym do wydania DUŚ będzie generalny lub regionalny dyrektor ochrony środowiska, starosta, dyrektor regionalnej dyrekcji lasów państwowych oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Oceny oddziaływania na środowisko

Po otrzymaniu wniosku inwestora o wydanie DUŚ, organ dokonuje klasyfikacji przedsięwzięcia pod kątem tego, czy należy ono do I lub II grupy, a jeżeli do II – to czy wymaga ono przeprowadzenia OOS.

Jeżeli przedsięwzięcie wymaga przeprowadzenia OOS, to organ jest zobowiązany do:

- zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa
- uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia z RDOŚ
- pozyskania opinii organu inspekcji sanitarnej

Oceny oddziaływania na środowisko

Przesłanki odmowy wydania DUŚ:

- Niezgodność z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o ile plan ten został uchwalony – (wymóg tej zgodności nie dotyczy: drogi publicznej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, przedsięwzięć Euro 2012, przedsięwzięć wymagających koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, przedsięwzięć związanych z regionalnymi sieciami szerokopasmowymi, terminalem, budowlami przeciwpowodziowymi oraz obiektami energetyki jądrowej i inwestycji towarzyszących).
- Jeżeli z OOS wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż wnioskowany, organ właściwy do wydania decyzji, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wariant dopuszczony do realizacji lub, w razie braku zgody wnioskodawcy, odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia.

Oceny oddziaływania na środowisko

Przesłanki odmowy wydania DUŚ:

- Jeżeli z OOS wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia, o ile nie zachodzą jednocześnie wszystkie przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (brak wariantów alternatywnych + kryteria nadrzędnego interesu publicznego + możliwa i zapewniona adekwatna kompensacja przyrodnicza).
- Jeżeli z OOS wynika, że przedsięwzięcie może spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, o ile nie zachodzą przesłanki z art. 38j ustawy Prawo wodne.

Oceny oddziaływania na środowisko

Przedsięwzięcia spoza I i II grupy

- nie wymagają uzyskania DUŚ, tym samym nie można dla nich przeprowadzić OOŚ
- jeżeli jest ryzyko znaczącego oddziaływania tych przedsięwzięć na obszar Natura 2000, wówczas można przeprowadzić procedurę oceny oddziaływania na obszar Natura 2000;
- procedurę tę prowadzi się w ramach postępowań administracyjnych dot. wydawania decyzji zezwalających na realizację przedsięwzięcia;
- w takim przypadku decyzję wydaje się po uzgodnieniu warunków jej realizacji z RDOŚ; obowiązek zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa spoczywa na organie prowadzącym główne postępowanie.

Udział społeczeństwa

1. Jeżeli jest przeprowadzana OOŚ, organ prowadzący postępowanie jest zobowiązany do zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa.
2. Możliwość udziału społeczeństwa obejmuje:
 - powiadamianie społeczeństwa o postępowaniu OOŚ,
 - zapewnienie możliwości zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy,
 - zapewnienie możliwości składania uwag i wniosków,
 - rozpatrzenie przez organ uwag i wniosków,
 - podanie do publicznej wiadomości informacji o wydaniu decyzji,
 - opcjonalnie - publiczna rozprawa administracyjna.

Udział społeczeństwa

Do publicznej wiadomości podaje się informacje o:

- wszczęciu postępowania OOŚ,
- przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie,
- organie właściwym do wydania decyzji oraz organach uczestniczących,
- możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu,
- możliwości składania uwag i wniosków, sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 21 dniowy termin ich składania,
- organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków,
- terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, jeżeli ma być ona przeprowadzona,
- postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone.

Udział społeczeństwa

Do publicznej wiadomości podaje się także informacje o:

- 1) wydaniu DUŚ art. 85 ust. 3 ustawy OOŚ)
- 2) wydaniu decyzji „inwestycyjnej” (art. 72 ust. 6 ustawy OOŚ)

Udział społeczeństwa

Niezależnie od powyższego, organ prowadzący postępowanie ma obowiązek:

- zamieścić informację w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie,
- powiadamiać strony postępowania i podmioty na prawach strony (art. 10 i 49 kodeksu postępowania administracyjnego).

Strony powiadamia się bezpośrednio (gdy liczba stron jest ≤ 20) lub w drodze obwieszczenia (gdy liczba stron jest > 20).

Udział społeczeństwa

Podanie do publicznej wiadomości:

- Publikacja informacji w BIP
- Wywieszenie informacji w siedzibie organu właściwego w sprawie – w sposób zwyczajowo przyjęty (np. informacja na tablicy ogłoszeń)
- Obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia
- Jeżeli siedziba właściwego organu mieści się na terenie gminy innej niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot ogłoszenia - także przez:
 - ogłoszenie w prasie, lub
 - ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot ogłoszenia

Udział społeczeństwa

Wnoszenie uwag do postępowania OOŚ:

- w formie: pisemnej, ustnie do protokołu, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, bez konieczności opatrywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym
- jeżeli zostały one złożone po upływie 21-dniowego terminu wskazanego w ogłoszeniu, pozostawia się je bez rozpoznania
- jeżeli zostały złożone w terminie, to powinny zostać rozpatrzone przez organ prowadzący postępowanie w uzasadnieniu DUŚ
- termin 21 dni nie dotyczy stron postępowania i podmiotów na prawach strony

Udział społeczeństwa

Główne uprawnienia stron postępowania administracyjnego
(i podmiotów na prawach strony):

- otrzymanie zawiadomień o poszczególnych etapach postępowania;
- prawo przeglądania akt w każdym stadium postępowania;
- zgłaszanie wniosków dowodowych;
- otrzymanie zawiadomienia o przeprowadzeniu dowodów,
- otrzymanie zawiadomienia o możliwości zapoznania się z aktami sprawy przed wydaniem decyzji;
- złożenie odwołania od decyzji,
- zaskarżenie decyzji organu II instancji do sądu.

Udział społeczeństwa

Uprawnienia organizacji ekologicznych:

Organizacja ekologiczna :

- organizacja społeczna (w tym: fundacja),
- w statucie muszą być zapisane cele związane z ochroną środowiska.

Udział społeczeństwa

Uprawnienia organizacji ekologicznych:

Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa (np. OOŚ), uczestniczą w nim na prawach strony. Wniosek należy oprzeć o art. 44 ustawy OOŚ.

Jeżeli nie ma OOŚ, to organizacja musi złożyć wniosek o dopuszczenie jej do postępowania w charakterze podmiotu na prawach strony, wykazując interes społeczny i zgodność tego wniosku ze statutem, opierając się na art. 31 §1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego.

Udział społeczeństwa

Uprawnienia organizacji ekologicznych:

Opierając się o art. 31 §1 pkt 2 można złożyć wniosek o dopuszczenie (w charakterze podmiotu na prawach strony) do wielu rodzajów postępowania administracyjnego, ale nie do postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę któremu nie towarzyszy OOŚ.

Wysyłając zgłoszenie udziału lub wniosek o dopuszczenie, warto dołączyć do wniosku kopię dokumentu rejestrowego stowarzyszenia (np. odpis z KRS) oraz kopię statutu.

Udział społeczeństwa

Uprawnienia organizacji ekologicznych:

Organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa (np. OOS), jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, **także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa** prowadzonym przez organ pierwszej instancji.

Udział społeczeństwa

Udział organizacji w postępowaniu OOŚ może polegać na:

1. Weryfikacji dokumentacji postępowania (raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – dokumentu zasadniczego i jego ewentualnych uzupełnień / aneksów).
2. Doprecyzowaniu warunków realizacji przedsięwzięcia, które później będą zapisane w decyzji.
3. Zgłaszanie własnych wniosków dowodowych (wniosek o przeprowadzenie wizji terenowej, wniosek o pozyskanie stanowiska eksperta).
4. Przedkładanie własnych ekspertyz, materiałów i dowodów.

Udział społeczeństwa

1. Uwagi do postępowania warto składać na wczesnym etapie, najlepiej zanim organ uzgadniający (RDOŚ) zajmie stanowisko w sprawie.
2. Samo krytykowanie dokumentacji OOŚ nie jest skuteczne i wystarczające.
3. Warto się odnieść do przesłanek odmowy wydania DUŚ.
4. Sam sprzeciw wobec inwestycji jest niewystarczający do odmowy wydania decyzji.
5. Warto uwiarygodnić swoje uwagi i wnioski.
6. Warto wskazać, że dany wniosek jest uzasadniony merytorycznie i prawnie.
7. Przy ewentualnym odwołaniu należy wykazać błędy prawne i merytoryczne organu I instancji.

Dziękuję za współpracę – Krzysztof Okraśniński



PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ SZWAJCARIĘ W RAMACH SZWAJCARSKIEGO PROGRAMU WSPÓŁPRACY Z NOWYMI KRAJAMI CZŁONKOWSKIMI UNII EUROPEJSKIEJ

Wykonawca: Fundacja Greenmind

Współpraca: Polska Zielona Sieć

