



raport

Jakość konsultacji społecznych w Polsce

Krajowa praktyka a uwarunkowania prawne



Publikacja sfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu "Fundusze UE na rzecz zrównoważonego rozwoju - rola zaangażowania społeczeństwa i ocen oddziaływania na środowisko"

Odpowiedzialność za treść publikacji ponosi WWF

© WWF Polska

Autorzy: Michał Kasprzyk, Dorota Kupper, Magdalena Kiejzik-Głowińska, Hanna Machińska, Marcin Pchałek, Anna Roggenbuck, Dorota Serwecińska, Marta Strumińska, Karolina Trojanowska, Marta Wiśniewska (red.)

raport

Jakość konsultacji społecznych w Polsce

Krajowa praktyka a uwarunkowania prawne

“ – Ludzie na Ziemi, proszę o uwagę (...). Mówi Prostetnic Vogon Jeltz z Galaktycznej Rady Planowania Hiperprzestrzennego – ciągnął głos.

– Jak bez wątpienia wiecie, plany rozwoju odległych regionów Galaktyki wymagają zbudowania hiperprzestrzennej trasy szybkiego ruchu przebiegającej przez wasz system słoneczny i niestety wasza planeta została przeznaczona do zniszczenia. Proces potrwa niecałe dwie ziemskie minuty.

Dziękuję za uwagę. (...)

Przerażenie ogarnęło nic nie rozumiejących ludzi na Ziemi. Strach przesuwat się powoli po zebranych tłumach (...). Znowu wybuchła rozpaczliwa panika, lecz nie było dokąd uciekać. (...)

– Nie ma sensu okazywać teraz aż takiego zdziwienia. Wszystkie plany i rozkazy zniszczenia były wystawione w waszym miejscowym departamencie planowania na Alfa Centauri, przez pięćdziesiąt waszych ziemskich lat, więc mieliście mnóstwo czasu, żeby wnieść jakąś formalną skargę. Teraz jest o wiele za późno, żeby robić z tego powodu zamieszanie. (...)

W tym czasie ktoś gdzieś zmontował nadajnik radiowy, zlokalizował długość fal i nadał wiadomość do statków Vogonów, aby błagać ich w imieniu planety.

Nikt nigdy nie usłyszał, co im powiedział, usłyszano tylko odpowiedź.

Nadajnik Vogonów włączył się z trzaskiem, głos był zirytowany:

– Co to znaczy, że nigdy nie byliście na Alfa Centauri? Na przestrzeń! Ludzie, to tylko cztery lata świetlne stąd! Przykro mi, ale jeżeli nie obchodzi was działalność lokalna, to już wasza sprawa. Wystać promienie niszczące.

– Światło wystrzeliło z luków. Nie wiem – powiedział jeszcze głos – cholerna, apatyczna planeta, wcale mi ich nie żal – i wyłączył się.

Zapadła okropna, upiorna cisza. Zapanował okropny, upiorny hałas.

Zapadła okropna, upiorna cisza.”

cytat z książki "Autostopem przez galaktykę" Douglasa Adamsa

Dlaczego powstał ten Raport?

Pomysł, by przygotować opracowanie dotyczące konsultacji społecznych jako kluczowego elementu procesu podejmowania decyzji dotyczących środowiska zrodził się w roku 2006, w trakcie analiz krajowej praktyki ocen oddziaływania na środowisko¹. Moment ku temu był szczególnie również ze względu na wyjątkowe zdarzenia, które miały miejsce w związku z trwającym od lat sporem na temat przebiegu obwodnicy Augustowa w ciągu drogi krajowej nr 8. Oto konflikt trwający od wielu lat nabrał za sprawą mediów i tysięcy ludzi nowego wymiaru – przestał być sprawą lokalną, sprowadzaną przez miejscowych polityków i władze regionalne do wyboru pomiędzy życiem ludzkim a żabkami i motylkami. Blisko 200 tysięcy ludzi podpisało się pod apelem o ratowanie unikatowej, bagiennej doliny rzeki Rospudy. Akcję poparli przedstawiciele świata kultury i nauki. Tłumy gromadziły się na spontanicznie zwoływanych wiecach. Zielone wstążki – symbol walki o cenną przyrodę – zdobiły ubrania i samochody. Sprawa odbiła się szerokim echem w całej Unii Europejskiej. Po raz pierwszy, tak licznie, Polacy pokazali, że przyroda jest dla nich ważna, że chcą rozwijać kraj w zrównoważony sposób a miejsca przyrodniczo cenne zachować dla przyszłych pokoleń. Społeczeństwo obywatelskie zabrało głos w sprawie środowiska – w imieniu swoim i przyrody.

Konsultowanie ze społeczeństwem decyzji dotyczących środowiska ma się przyczyniać do podejmowania decyzji optymalnych – wypracowanych w oparciu o najlepszą dostępną wiedzę, także wiedzę uczestników procesu; decyzji akceptowanych społecznie, bo podejmowanych wspólnie z obywatelami, przy ich aktywnym udziale. Udział w podejmowaniu tego typu decyzji pozwala obywatelom, o ile oczywiście stosowne władze podchodzą do całego procesu rzetelnie, realnie wpływać na jakość środowiska, a przez to i na jakość ich życia. Społeczeństwo nie tylko współdecyduje, ale i sprawuje rolę bezpośredniego kontrolera poczynań władz w sferze środowiska.

Niestety, polska praktyka konsultacji społecznych odbiega daleko od wymagań prawa krajowego, wspólnotowego oraz międzynarodowych zobowiązań. Perypetie z udziałem społecznym występują od samego początku procesu decyzyjnego. Partnerskie traktowanie uczestników procesu pozostawia wiele do życzenia. Sytuacji, w której inwestor bądź odpowiedni organ wykazuje aktywną postawę i dociera do zainteresowanych praktycznie się nie spotyka. Informacje o przedsięwzięciu trzeba najczęściej „wydzierać”, z niemałym trudem lokalizując uprzednio miejsce, gdzie się znajdują. Na zgłaszanie uwag pozostawia się niewiele czasu, nie mówiąc o przygotowaniu pogłębionych analiz czy opracowaniu i zaproponowaniu wariantów alternatywnych lub modyfikacji rozwiązań. Zgłaszane uwagi, poza nielicznymi wyjątkami, nie są uwzględniane w wydawanych decyzjach, a uzasadnienia ich odrzucenia nie ma lub jest

¹ WWF Polska (2006). Jakość ocen oddziaływania na środowisko w Polsce – Krajowa praktyka a prawo wspólnotowe

lakoniczne. Przedstawiciele społeczeństwa traktowani są raczej jako niemi widzowie a nie wartościowi i równoprawni uczestnicy procesu. Poczucie bezsilności wobec „wszechmogącej władzy” powoduje, że aktywne postawy w sprawach dotyczących środowiska są u nas nadal rzadkie.

I dopóki to się nie zmieni, trudno będzie mówić o rzeczywistym uspołecznieniu procesu decyzyjnego, efektywnym funkcjonowaniu mechanizmu konsultacji społecznych czy skutecznej współpracy obywateli i organizacji pozarządowych z przedstawicielami administracji i inwestora w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska.

Chcemy, by niniejszy raport skłonił do przemyśleń wszystkich uczestników procesu wspólnego, demokratycznego zarządzania zasobami środowiskowymi i być może zawstydził po trochu nas wszystkich; decydentów i inwestorów – za częste ignorowanie obywateli i technokratyczne, beznadziejnie krótkowzroczne podejście do zasobów naturalnych; a obywateli – za niejednokrotnie zbyt bierną postawę, będącą spuścizną po czasach, gdy wspólne oznaczało niczyje. To ostatnie, przypominając sobie mnogość zielonych wstążek latem 2006 roku, będzie pewnie najłatwiej zmienić. Czas na działanie – na rzecz środowiska i ochrony cennej przyrody dla nas i dla naszych dzieci, by sytuacja do której nie musiało dojść – absurdałnego i niepotrzebnie podsycanego konfliktu nad Rospudą – nigdy nie powtórzyła się w innym miejscu.

Konsultacje społeczne nie stanowią panaceum na wszystkie kłopoty z ochroną przyrody. Bez nich jednak nigdy nie poczujemy, że środowisko jest dobrem wspólnym, którego obowiązek ochrony obciąża na równi decydentów, jak i obywateli. Organizujemy je i bierzmy w nich udział, pytajmy, odpowiadajmy i słuchajmy odpowiedzi, współtwórzmy rozwiązania do realizacji. To nie boli (a przynajmniej nie musi), a na pewno przyniesie korzyści nam wszystkim. Jednego możemy być pewni – jeśli się tego nie nauczymy, to fatalne konsekwencje naszych zaniedbań, krótkowzroczności, chciejstwa lub lenistwa obciążą po równo dzieci tych co teraz decydują, jak i tych co uważają, że aktywna ochrona przyrody i środowiska to nie ich problem.

Spis treści

Wstęp	9
Międzynarodowe i wspólnotowe ramy udziału społecznego w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska	15
Krajowe ramy udziału społecznego w procesie oceny oddziaływania na środowisko oraz przy podejmowaniu innych decyzji dotyczących środowiska	39
Efektywny udział społeczny – niezbędne warunki	55
Spółczesność i decyzje – polskie uwarunkowania procesu konsultacji ..	63
Proces udziału społecznego w Polsce - błędy popełniane najczęściej	71
Rekomendacje	79
Aneks – Wyniki wywiadu na temat konsultacji społecznych w procesie podejmowania decyzji dotyczących środowiska	85
Aneks – Kilka przykładów z życia wziętych	91

Wstęp

Całe społeczeństwa oraz mniejsze grupy podejmują często katastrofalne decyzje co do środowiska, w którym żyją, i co do swojej przyszłości. Jest wiele powodów takiej sytuacji: nie umieją przewidzieć problemu, nie potrafią dostrzec go kiedy już się pojawi, nie próbują rozwiązać, nawet jeśli go dostrzegą albo ponoszą porażkę podczas prób jego rozwiązania².

Wydaje się, że Europejczycy, i mieszkańcy krajów rozwiniętych, dawno dostrzegli już konieczność zahamowania technokratycznego traktowania środowiska i jego zasobów pomimo, że zachodnie postawy wobec natury wyrosły z tradycji czyniącej istoty ludzkie centrum moralnego wszechświata³. Idea zrównoważonego rozwoju zdaje się być odpowiedzią na problem kurczenia się zasobów naturalnych, zmian klimatu czy pogarszającej się jakości powietrza i wody. Czy i my poniesiemy porażkę przy próbie rozwiązania kluczowych problemów środowiskowych zależy od decyzji dotyczących środowiska, jakie podejmujemy tu i teraz i jakie podejmować będziemy w przyszłości. Decydenci i społeczeństwo są tak samo za to odpowiedzialni.

Sprawy środowiska – jego zachowania oraz ochrony, także miejsca w nim człowieka, od dziesiątków lat stanowiły przedmiot poważnej troski Organizacji Narodów Zjednoczonych. Najpierw Konferencja Sztokholmska w 1972 roku a potem w Rio de Janeiro w roku 1992 podnosiły te kwestie w przyjmowanych deklaracjach. Druga z nich miała kluczowe znaczenie dla wiążących ustaleń międzynarodowych, aktualnie obowiązującego prawa wspólnotowego i krajowego. Za szczególnie istotne można uznać zapisy stwierdzające, że istoty ludzkie są w centrum zainteresowania w procesie zrównoważonego rozwoju oraz mają prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą. Aby osiągnąć zrównoważony rozwój, ochrona środowiska powinna stanowić nierozłączną część procesu rozwoju gospodarczego i nie może być rozpatrywana oddzielnie od niego. Kluczową częścią Deklaracji, ujętej w formie zasad, był jednak następujący zapis:

„Zagadnienia środowiskowe są najlepiej rozwiązywane, na odpowiednim poziomie, z udziałem wszystkich zainteresowanych obywateli. Na poziomie narodowym każda jednostka powinna mieć zapewniony odpowiedni dostęp do informacji dotyczącej środowiska, w której posiadaniu jest władza publiczna. Obejmuje to informacje dotyczące substancji niebezpiecznych i działalności w obrębie społeczności, jak również możliwość udziału w procesie podejmowania decyzji. Państwa powinny ułatwić, jak również podnieść świadomość i udział społeczeństwa przez stworzenie szerokiego dostępu do informacji. Powinien zostać zapewniony efektywny i rzeczywisty dostęp do prawnych i administracyjnych środków, włączając w to środki kompensujące i zaradcze.”⁴

² Diamond J. (2007). Upadek

³ Singer P. (2007). Etyka praktyczna

⁴ zasada 10 Deklaracji z Rio de Janeiro z 1992 roku

Konsekwencją Deklaracji z Rio i wyrazem troski państw europejskich o uspołecznienie procesu decyzyjnego było przyjęcie przez Europejski Komitet Gospodarczy ONZ Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Konwencja z Aarhus).

Dokument ten, ratyfikowany przez Polskę w roku 2001, dotyczy głównie praw człowieka do czystego środowiska – bardziej niż samej ochrony środowiska – i opiera się na trzech zasadach:

- Masz prawo wiedzieć

Każdy ma prawo do informacji na temat środowiska (jego jakości, stanu zasobów itp.). Każdy - bez względu na miejsce zamieszkania, obywatelstwo, wiek czy wykonywany zawód. Osoba, która zwraca się o udostępnienie informacji dotyczących środowiska nie musi udowadniać, że są one jej potrzebne ani wyjaśniać, do jakich celów zamierza ich użyć.

- Masz prawo brać udział

Każdy, poza prawem do informacji, ma też prawo wypowiadać się na temat planowanych działań i inwestycji oraz opracowywanych planów i programów, które mogą mieć wpływ na środowisko.

- Masz prawo do sprawiedliwości

Za każdym razem, gdy utrudniany jest dostęp do informacji o środowisku lub nie została zapewniona możliwość pełnego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska można domagać się swoich praw przed sądem lub inną bezstronną instytucją. Również, jeśli nie zgadzamy się z podjętą przez władze decyzją, mamy prawo domagać się jej zmiany lub unieważnienia odwołując się do organów sprawiedliwości.

Aktywne angażowanie społeczeństwa w procesy decyzyjne dotyczące spraw środowiska (na poziomie planów, programów, polityk i jednostkowych decyzji) zapewnia przejrzystość działań władz publicznych i większą świadomość konsekwencji podejmowanych przez te władze decyzji. Rzetelne podejście do analizy wariantów danego przedsięwzięcia, oddziaływania poszczególnych wariantów na środowisko oraz wzięcie pod uwagę zdania społeczeństwa – stanowią warunki wyboru najlepszego rozwiązania. Daje to również gwarancję, że realizacja zamierzeń gospodarczych, na poziomie lokalnym i ponadlokalnym, odbywa się w harmonii z prawem oraz w spójności z uwarunkowaniami przyrodniczymi, a walory środowiska oraz jakość życia ludzi nie ulegną pogorszeniu.

Aktywne angażowanie się w podejmowanie decyzji dotyczących środowiska – korzystanie z prawa do informacji i udziału społecznego – przynosi korzyści przeciętnemu obywatelowi, czyli nam wszystkim. Przygotowywane przez władze plany, programy i strategie, a później konkretne inwestycje prowadzone w ramach ich realizacji wpływają bowiem na nasze bezpośrednie otoczenie, a zarazem i jakość naszego życia. Związek pomiędzy jakością środowiska, a jakością naszego życia, m.in. oczekiwaną ilością lat dalszego życia w zdrowiu, zauważany jest coraz powszechniej.

Uspołecznianie podejmowania decyzji dotyczących środowiska, także procesu inwestycyjnego, opiera się na następujących działaniach na rzecz społeczeństwa:

- informowaniu o planowanych przedsięwzięciach, poddaniu ich procedurze oceny oddziaływania na środowisko, a także o organach udzielających informacji i zbierających uwagi oraz wydających decyzje,
- podawaniu do publicznej wiadomości zasad prowadzenia konsultacji (miejsca, terminów i trybu udostępniania informacji o zamierzeniach, których decyzja ma dotyczyć, zasadach składania uwag, trybu odpowiadania na nie itp.),
- udostępnianiu wszystkim zainteresowanym wszelkich informacji (dostarczonych przez inwestora i zebranych przez właściwe organy) na temat przedsięwzięcia, planu czy programu, jego alternatyw, środowiska na które inwestycja może mieć wpływ, możliwych oddziaływań będących skutkiem realizacji zamierzeń, zaplanowanych środków łagodzących itp.,
- dostatecznie wczesnym informowaniu na temat możliwości udziału w procesie podejmowania decyzji, głównie procedurze oceny oddziaływania na środowisko i zapewnieniu wystarczającej ilości czasu, by zainteresowani mogli efektywnie w tym procesie uczestniczyć,
- podawaniu do publicznej wiadomości podjętej decyzji wraz z uzasadnieniem, w tym powodami uwzględnienia lub/i odrzucenia składanych w konsultacjach uwag.

Poprzez aktywne, wykorzystujące demokratyczne normy prawne, angażowanie społeczeństwa w decyzje dotyczące środowiska, budujemy społeczeństwo obywatelskie. Znajomość prawa i korzystanie z niego, czyni obywateli równorzędnymi i świadomymi partnerami w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju. Utożsamiają się z działaniami władz, poprzez wspólne podejmowanie decyzji, co czyni te decyzje bardziej efektywnymi, także w sferze pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych, w tym i funduszy unijnych. Te ostatnie, zgodnie z założeniem, mogą być przeznaczane na przedsięwzięcia realizowane przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju⁵.

W niniejszym Raporcie omówiono międzynarodowe i wspólnotowe ramy udziału społecznego w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, krajowe uwarunkowania prawne udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz nagminnie popełniane błędy. Czytelnik znajdzie tu też przykłady z życia wzięte, kilka z nich omówiono szczegółowo w aneksach. Treść Raportu ma dać do myślenia i zmusić do działania na rzecz poprawy praktyki w tym zakresie nie tylko osoby podejmujące decyzje z urzędu, organizatorów konsultacji czy inwestorów, ale i przeciętnych obywateli. Tych ostatnich ma skłonić do przyjmowania aktywnych postaw w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska – bycia częścią demokracji współuczestniczącej.

⁵ Art. 17 Rozporządzenia Rady 1083/2006/WE ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności: „Cele funduszy osiągane są w ramach zrównoważonego rozwoju oraz propagowania na poziomie Wspólnoty celu, jakim jest ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego, określonego w Art. 6 Traktatu.”

Międzynarodowe i wspólnotowe ramy udziału
społecznego w podejmowaniu decyzji
dotyczących środowiska

Konwencja z Aarhus

Źródłem Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zwanej Konwencją z Aarhus, należy upatrywać w wielu działaniach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). Zaowocowały one zarówno Konferencją Sztokholmską i Deklaracją w sprawie środowiska człowieka, jak i Konferencją w Rio de Janeiro i Deklaracją w sprawie środowiska i rozwoju. Szczególne znaczenie miały paneuropejskie konferencje ministrów pod hasłem „Środowisko dla Europy”, a zwłaszcza deklaracja i wytyczne przyjęte na trzeciej konferencji w Sofii 25 października 1995 roku⁶.

Wytyczne dotyczyły dostępu do informacji i udziału społecznego w procesie decyzyjnym w dziedzinie środowiska. Sformułowano w nich obowiązki państw i władz publicznych dotyczące gromadzenia informacji, zakresu informacji na temat środowiska oraz warunków odmowy udzielenia informacji. Zgodnie z Wytycznymi, obowiązkiem państw jest ułatwienie organizacjom pozarządowym udziału w procesie podejmowania decyzji, oraz przestrzeganie procedur związanych z ocenami oddziaływania na środowisko. Wskazano tam również konieczność konsultacji na jak najwcześniejszym etapie procesu decyzyjnego oraz uwzględniania głosów społeczeństwa przy podejmowaniu decyzji. Ponadto, działania państw na rzecz udziału społecznego i dostępu do informacji powinny być efektywne, dlatego też każde z państw ma prowadzić monitoring wdrażania opisanych Wytycznych. Zalecenia miały więc szczegółowy charakter i wskazywały na potrzebę demokratyzacji procesów podejmowania decyzji w sprawach związanych ze środowiskiem.

W czasie czwartej ministerialnej konferencji „Środowisko dla Europy”, która odbywała się w Aarhus w czerwcu 1998 roku, przedłożono do podpisu pełny tekst Konwencji⁷.

W przedmowie do przewodnika implementacji Konwencji, ówczesny Sekretarz Generalny ONZ Kofi A. Annan napisał: „Chociaż konwencja jest regionalna co do zakresu, jej znaczenie ma charakter globalny. Jest to najbardziej imponujące opracowanie dotyczące zasady 10 Deklaracji z Rio, wskazujące na potrzebę udziału obywateli w sprawach dotyczących środowiska oraz dostępu do informacji pozostającej w gestii władz publicznych. Jako taka jest ona jak dotąd najbardziej ambitnym przedsięwzięciem w obszarze demokracji środowiska pod auspicjami Narodów Zjednoczonych”⁸.

⁶ Déjéant-Pons M., Pallemarts M. (2002). Human rights and environment, str. 258-266

⁷ Konwencja ratyfikowana przez Rzeczypospolitą Polską na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. Nr 89, poz. 970). Tekst polski Konwencji opublikowany w Dz. U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706.

⁸ United Nations (2000). The Aarhus Convention an implementation Guide

Należy podkreślić, że wiele wcześniejszych dokumentów o wiążącym, jak i niewiążącym charakterze torowało drogę konwencji z Aarhus. Wystarczy choćby wymienić Afrykańską Kartę Praw Człowieka z 1981 roku czy konwencję Rady Europy dotyczącą odpowiedzialności cywilnej za szkodę spowodowaną działalnością niebezpieczną dla środowiska z roku 1993.

Proces powstawania Konwencji z Aarhus był więc wynikiem wielu działań prawodawczych podejmowanych przez organizacje międzynarodowe, Wspólnotę Europejską oraz organizacje pozarządowe na przestrzeni ponad 25 lat.

Cel Konwencji

Preambuła Konwencji podkreśla związek między zapewnieniem odpowiedniej ochrony środowiska oraz korzystaniem z podstawowych praw człowieka, w tym prawa do życia. Konwencja z Aarhus znacząco wzmacnia (w Art. 1) związek praw człowieka z prawem do życia w środowisku odpowiednim dla jego zdrowia i pomyślności⁹. Instrumentami realizacji tego zapisu ma być prawo dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do sprawiedliwości.

Definicje pojęć użytych w Konwencji

Zakres regulacji wyznaczają zawarte w Konwencji definicje: władzy publicznej, informacji dotyczącej środowiska, społeczeństwa oraz zainteresowanej społeczności.

Władza publiczna to władze każdego szczebla i inne podmioty, a więc osoby fizyczne i prawne pełniące funkcje publiczne, wykonujące usługi związane ze środowiskiem, ale również organy regionalnej organizacji integracji gospodarczej, czyli np. Wspólnoty Europejskiej czy też ich organy np. Komitet Regionów. Jedynie władze ustawodawcze i sądownictwo wyłączone z tej definicji.

Pojęciu informacja nadano bardzo szeroki zakres, począwszy od informacji o stanie elementów środowiska (włączając w to bioróżnorodność z uwzględnieniem organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO¹⁰)), czynnikach wpływających na stan środowiska, warunkach życia ludzi itd., aż po informacje o miejscach o znaczeniu kulturowym. Dotyczy ono wszelkich informacji w postaci opracowań, planów i programów dotyczących środowiska itp.

Spółeczeństwo i zainteresowane społeczności to pojęcia definiowane oddzielnie. Społeczeństwo oznacza jedną osobę, grupę czy grupy osób oraz stowarzyszenia. Zainteresowana społeczność to ci, na których decyzje dotyczące środowiska mają wpływ lub np. organizacje pozarządowe zajmujące się jego ochroną.

⁹ W toku debaty dotyczącej rozszerzania katalogu praw człowieka podkreślano, że prawo do środowiska nie jest powszechnie uznawanym prawem człowieka. Mimo wielu działań podejmowanych m.in. przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, aby do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wprowadzić dodatkowy protokół obejmujący prawo do środowiska inicjatywa ta nie uzyskała akceptacji.

¹⁰ z ang. genetically modified organisms

Postanowienia ogólne Konwencji

Zgodnie z postanowieniami ogólnymi Konwencji określony w niej poziom dostępu do informacji, udziału w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska stanowi minimum, jakie państwa-strony mają obowiązek zapewnić¹¹.

Ponadto, strony Konwencji mają obowiązek: wdrożenia odpowiednich przepisów realizujących zapisy Konwencji, promowania zasad z niej wynikających, w tym również w ramach prac organizacji międzynarodowych, promowania edukacji, wspierania organizacji pozarządowych oraz zapewnienia dostępu do informacji, możliwości udziału w podejmowaniu decyzji i dostępu do wymiaru sprawiedliwości każdemu bez względu na obywatelstwo, narodowość, miejsce zamieszkania czy siedzibę osoby prawnej.

Trzy filary Konwencji

Konwencja z Aarhus zbudowana jest na trzech filarach, są to:

- dostęp do informacji,
- udział społeczeństwa w procesach decyzyjnych,
- dostęp do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

Dostęp do informacji regulowany jest w wielu traktatach międzynarodowych np. w konwencji Rady Europy z Lugano czy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Konwencja z Aarhus reguluje jednak tę kwestię w najbardziej szczegółowy sposób przewidując zarówno bierny, jak i czynny dostęp do informacji.

Art. 4 Konwencji stanowi, że strony zapewnią, iż władze publiczne na żądanie udostępnią informacje (bierna forma udostępniania) każdemu, bez konieczności wykazywania interesu, i zasadniczo w żądanej formie. Władze publiczne mogą udostępnić informacje w innej formie, ale po podaniu wyjaśnień.

Niezwykle ważny jest czas udostępniania informacji. Konwencja mówi o udzielaniu informacji tak szybko, jak to jest możliwe, nie później jednak niż w ciągu 1 miesiąca, z możliwością przedłużenia do dwóch miesięcy (ze względu na skomplikowany charakter sprawy).

Konwencja w Art. 4 ust. 3 i 4 reguluje sytuacje odmowy udzielenia informacji, stanowiąc, iż powody odmowy należy interpretować w sposób wąski i każdorazowo badać społeczny interes związany z ujawnieniem informacji i jej przedmiot. Do powodów odmowy Konwencja zalicza: brak żądanej informacji, bezzasadność żądania bądź zbyt ogólne jego sformułowanie, wpływ informacji na poufność postępowania władz publicznych, stosunki międzynarodowe, obronę narodową, prawa własności intelektualnej lub dobro środowiska np. informacja o miejscach występowania lub rozrodu rzadkich gatunków roślin i zwierząt itd.

Konwencja określa jednolite zasady proceduralne związane z odmową udzielenia

¹¹ zgodnie z Art. 3 ust. 5 mogą one zastosować szerszy dostęp do informacji i sprawiedliwości, jak i większy udział społeczeństwa w sprawach dotyczących środowiska

informacji, a więc – jak wspomniano wcześniej – czas do 1 miesiąca (najpóźniej 2 miesięcy). Odmowie musi towarzyszyć uzasadnienie. Konwencja stanowi też, że opłaty za jej dostarczenie nie mogą przekraczać określonych, rozsądnych i publicznie znanych stawek.

Oprócz biernego dostępu do informacji Konwencja reguluje też w Art. 5 czynne jej udostępnianie. Określa obowiązki stron Konwencji w zakresie zbierania i rozpowszechniania informacji. Obowiązkiem jest zapewnienie przez władze publiczne gromadzenia informacji dotyczących środowiska oraz zorganizowanie systemu informacji o przedsięwzięciach, które mogą oddziaływać na środowisko. Obowiązkiem stron jest również stworzenie przepisów umożliwiających społeczeństwu łatwy dostęp do informacji oraz transparentność w tym zakresie. Informacje mają być gromadzone w ogólnodostępnych bazach danych (elektronicznych). Ich zakres obejmuje raporty o stanie środowiska, akty prawne, plany i programy oraz inne istotne informacje. W szczególności, strony mają obowiązek tworzenia ogólnokrajowych rejestrów zanieczyszczeń.

Jak stanowi Art. 5 ust. 4 Konwencji, strony co 3-4 lata będą uaktualniać, publikować i rozpowszechniać informacje dotyczące środowiska. Artykuł ten obliguje też do przekazywania społeczeństwu informacji w przypadku istnienia zagrożenia dla zdrowia lub środowiska. Dotyczy to wszelkich niebezpiecznych zdarzeń czy katastrof.

Generalnie więc, chodzi o stworzenie w pełni dostępnego systemu informacji dotyczących środowiska (Art. 5 ust. 2a).

Udział społeczeństwa w procesach decyzyjnych

Dostęp do informacji jest podstawą partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych, która stanowi drugi filar Konwencji. Zapisy w tym zakresie regulują udział społeczeństwa w realizowanych bądź planowanych przedsięwzięciach, w przygotowaniu planów, programów i wytycznych polityk w dziedzinie środowiska oraz w przygotowaniu aktów normatywnych i przepisów wykonawczych. Zapisy Konwencji gwarantują efektywny udział społeczeństwa, który powinien być zapewniony od momentu poinformowania społeczeństwa o planowanych przedsięwzięciach, o różnych możliwościach rozstrzygnięć, o kompetencjach władzy publicznej w danej sprawie i procedurze.

W myśl Konwencji na przeprowadzenie procedury udziału społecznego trzeba przeznaczyć wystarczającą (rozsądną) ilość czasu. Ważne jest włączenie społeczeństwa na możliwie wczesnym etapie procesu decyzyjnego, przed złożeniem wniosku o pozwolenie na realizację danego przedsięwzięcia.

Zakres informacji, do których zainteresowana społeczność będzie miała dostęp obejmuje opis zamierzeń, oddziaływań na środowisko, podejmowanych środków ograniczających negatywne oddziaływania oraz prezentację alternatywnych rozwiązań i – jako niezbędny element – streszczenie w języku nietechnicznym.

Aby zapewnić skuteczny udział w podejmowaniu decyzji, Konwencja stanowi o dwóch rodzajach informowania społeczeństwa: poprzez publiczne ogłoszenie (np. prasę, radio, telewizję) bądź ogłoszenie indywidualne, adresowane do określonej grupy zainteresowanych osób.

W myśl Konwencji od obowiązku stosowania procedury udziału społecznego można odstąpić, jeśli rozpatrywana sprawa dotyczy kwestii obrony narodowej, jak również decyzji o wydaniu pozwoleń na zamierzone uwolnienie GMO. Jednocześnie Art. 6 ust. 11 zobowiązuje wyraźnie strony do stosowania procedury udziału społecznego w przypadku decyzji dotyczących uwalniania GMO zawsze, gdy to tylko możliwe.

Udział społeczeństwa obejmuje również przygotowanie planów, programów i wytycznych dotyczących środowiska, co jest w pełni uzasadnione, biorąc pod uwagę rolę, jaką dokumenty te pełnią w kształtowaniu systemu prawnego. Logiczną kontynuacją udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji jest wpływ na system prawa, co dokonywać się może poprzez udział w przygotowaniu aktów prawnych i przepisów wykonawczych. Również w tym przypadku mowa jest o efektywnym udziale, który zagwarantowany jest odpowiednimi ramami czasowymi, dostępnością publiczną projektów aktów prawnych oraz możliwością zgłaszania uwag.

Dodatkowa gwarancja efektywności polega na uwzględnianiu rezultatów udziału społeczeństwa tak dalece, jak to możliwe (Art. 8).

Dostęp do sprawiedliwości

Trzeci filar Konwencji to dostęp do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Dostęp do sprawiedliwości w rozumieniu Konwencji oznacza, iż podmioty lub jednostki mogą korzystać z istniejących prawnych mechanizmów umożliwiających odwołanie się do sądu lub innego niezależnego organu w przypadku naruszenia przepisów związanych z dostępem do informacji czy uczestnictwem społecznym¹². Konwencja mówi o szerokim dostępie do sprawiedliwości w przypadku nie rozpatrzenia, niesłusznego odrzucenia lub nieodpowiedniego załatwienia żądania informacji. Ponadto, strona Konwencji ma obowiązek zapewnienia dostępu do skutecznej procedury odwoławczej, pozwalającej na domaganie się ponownego rozpatrzenia skargi (Art. 9 ust. 1).

Do procedury odwoławczej, w związku z naruszeniem przepisów o uczestnictwie społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, mają dostęp osoby, które wykażą wystarczający interes (Art. 9 ust. 1 lit. a) lub wskazują naruszenie uprawnień (Art. 9 ust. 1 lit. b)¹³.

Konwencja nakłada również na strony obowiązek zapewnienia dostępu do procedur sądowych i administracyjnych w przypadku działań naruszających środowisko oraz podejmowania środków w postaci wstrzymania wykonania określonego działania.

¹² United Nations (2000)... *op. cit.*

¹³ Art. 9 ust. 2 Konwencji przyjmuje, że „określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą konwencją”. Z punktu widzenia organizacji pozarządowych istotne jest, iż Konwencja zdejmuje z nich ciężar dowodzenia, czy w konkretnej sprawie zaistniały omawiane przesłanki stwierdzając, że interes organizacji pozarządowej uważa się za wystarczający w rozumieniu Art. 9 ust. 1 lit a, a także, że przyjmuje się, iż taką organizację uważa się za posiadającą uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń w rozumieniu litery art. 9 ust. 1 lit b Konwencji.

Dostęp do sprawiedliwości musi cechować rzetelność, terminowość, równość i równe traktowanie (brak dyskryminacji) w zakresie kosztów.

Rodzaje przedsięwzięć, w przypadku których konieczne jest umożliwienie udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym (zgonie z Art. 6 ust. 1a) wymieniono w Aneksie I Konwencji.

Niezwykłe znaczenie Konwencji z Aarhus związane jest z nowym postrzeganiem relacji pomiędzy władzą publiczną a społeczeństwem. Konwencja projektuje regulacje prawne w systemach państw-stron, wskazując na potrzebę aktywnego włączenia jednostki i/lub grup jednostek w proces tworzenia planów i programów, regulacji prawnych oraz w podejmowanie decyzji dotyczących środowiska. Podstawową zasadą jest tu pełne partnerstwo, a więc dzielenie odpowiedzialności za sposób korzystania ze środowiska między władze i społeczeństwo.

Podkreślić raz jeszcze należy, że Konwencja wprowadziła i upowszechniła prawo człowieka do życia w środowisku o odpowiedniej jakości. Prawo to, zapisane w traktacie międzynarodowym, jest wskazaniem do stosowania nowego podejścia w regulacjach o charakterze regionalnym, wspólnotowym czy też krajowym.

Europejska Konwencja Praw Człowieka a problem udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji

Europejska Konwencja Praw Człowieka¹⁴ nie odnosi się wprost do problemów związanych z ochroną środowiska. Nie znaczy to jednak, że kwestie środowiskowe nie występują w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W ponad 50 orzeczeniach Trybunał odnosił się do problemów zanieczyszczenia środowiska w kontekście wielu praw gwarantowanych przez Konwencję, m. in. prawa do życia (Art. 2), prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz domu (Art. 8), ochrony własności (Art. 1 Protokołu 1), wolności wyrażania opinii (Art. 10), dostępu do sądu (Art. 6), skutecznego środka odwoławczego (Art. 13) itd. Szczególnie istotnym zagadnieniem jest udział społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji.

W sprawie *Hatton i inni przeciwko Wielkiej Brytanii* Trybunał podkreślił, że „podczas podejmowania decyzji w sprawach odnoszących się do kwestii ochrony środowiska władze publiczne muszą brać pod uwagę interes jednostek, których te decyzje mogą dotyczyć. W tym kontekście ważnym aspektem jest zapewnienie reprezentacji społeczeństwa we władzach publicznych”.

W częstych przypadkach, badanych przez Trybunał, problemów o charakterze gospodarczym związanych z ochroną środowiska, niezbędne jest badanie i przeprowadzanie analiz, które pozwolą ocenić skutki danego działania na środowisko i znaleźć optymalne rozwiązanie. Niezbędne jest zapewnienie dostępu opinii publicznej do wszelkich badań i analiz pozwalających na ocenę stopnia zagrożenia zdrowia i środowiska wskutek realizacji planowanych zamierzeń.¹⁵

Problem dostępu do informacji jest kluczowy w procesie udziału społeczeństwa w publicznej debacie oraz udziale w procesie podejmowania decyzji. Art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, odnoszący się do wolności wyrażania opinii, odnosi się również do prawa otrzymywania i przekazywania informacji dotyczących środowiska. Wszelkie ograniczenia wydawane przez władze publiczne w zakresie otrzymywania i przekazywania informacji muszą być przewidziane przez ustawę oraz realizować uprawniony cel. Środki ingerujące zaś w to prawo muszą być proporcjonalne do realizowanego uprawnionego celu oraz musi być zachowana równowaga pomiędzy interesem jednostki a interesem całego społeczeństwa.¹⁶

Ponadto, na państwie ciąży prawny obowiązek udostępniania informacji, zwłaszcza w przypadku działań niebezpiecznych dla zdrowia i życia oraz zagrożenia dla życia rodzinnego, prywatnego i domowego.¹⁷

Stanowisko Trybunału uzupełnia orzeczenie w sprawie *Guerra i inni przeciwko Włochom*, w którym Trybunał stwierdza, że „Art. 10 nie może oznaczać, iż na

¹⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku (zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2); tekst polski opublikowany w Dz. U. z 1993 roku, Nr 61, poz. 284, z późn. zm.

¹⁵ *Taskin i inni przeciwko Turcji*

¹⁶ *Vides Aizsardzibas Klubs przeciwko Łotwie*

¹⁷ m.in. *Onerytlidiz przeciwko Turcji*

władze publiczne nałożony jest ogólny obowiązek zbierania i upowszechniania informacji na temat środowiska z ich własnej inicjatywy”. To stanowisko Trybunału musi budzić jednak wiele wątpliwości, gdyż zasadniczo tendencja wyrażona w prawie Unii Europejskiej wskazuje na obowiązki państwa w zakresie udostępniania informacji oraz niezbędną aktywność organów państwa w przygotowaniu informacji dotyczących ochrony środowiska.

Udział społeczny w sprawach związanych z ochroną krajobrazu

Europejska Konwencja Krajobrazowa¹⁸ jest pierwszym i jedynym traktatem dotyczącym ochrony gospodarki i planowania krajobrazów. Stanowi ona regulację prawnomiędzynarodową ściśle związaną z Konwencją z Aarhus. Jej celem jest, jak stanowi Art. 3, promowanie ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu, a także organizowanie współpracy europejskiej w zakresie zagadnień dotyczących krajobrazu. Krajobraz rozumiany jest tu jako obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich.

Konwencja ta jest wyrazem implementacji przepisów Konwencji z Aarhus. Określa ona bowiem środki ogólne, stanowiące obowiązki stron, do których zalicza się m. in. ustanowienie procedur udziału ogółu społeczeństwa, organów lokalnych i regionalnych oraz innych podmiotów w kształtowaniu polityki krajobrazowej (Art. 5c). Środki specjalne zaś to podejmowane działania, obejmujące różne dziedziny, w tym działania na rzecz zdefiniowania celów jakości krajobrazu (Art. 6d): „Cel jakości krajobrazu to sformułowanie przez organy publiczne aspiracji społeczeństwa w odniesieniu do cech krajobrazu”. Koniecznym elementem procedury zdefiniowania celów jest przeprowadzenie konsultacji społecznych.

Konwencja ta w najszerszym zakresie dotyka społeczeństwa jako całości. Stąd przewiduje – jako generalną zasadę – udział społeczeństwa na każdym etapie zarządzania krajobrazem.

W Raporcie¹⁹ z 2004 roku stanowiącym studium porównawcze legislacji państw w zakresie udziału publicznego w sprawach dotyczących krajobrazu zwrócono uwagę, iż na ogół w państwach-stronach Konwencji uczestnictwo publiczne nie jest zasadą wiążącą. Zalecenie Komitetu Ministrów²⁰ (95)9 dotyczące zapewnienia uczestnictwa w procesie zarządzania krajobrazem podkreśla z całą mocą, że uczestnictwo powinno być skuteczne²¹. Aby było skuteczne, niezbędne jest włączenie społeczeństwa na możliwie najwcześniejszym etapie formułowania planów i programów – zgodnie z przepisami Konwencji z Aarhus.

Przegląd regulacji prawnych wybranych państw dostarczył wielu negatywnych przykładów niedostatecznego uczestnictwa społeczeństwa w formułowaniu i implementacji polityki krajobrazowej. Dlatego też, w studium, zaproponowano podjęcie przez państwa wielu działań na rzecz wzmocnienia publicznej partycypacji, poczynając od rozwijania świadomości, edukacji na rzecz krajobrazu, aż po propozycję rozszerzenia procedur oceniających projekty wywierające wpływ na krajobraz czy ustanowienie bądź wzmocnienie procedur rozwiązywania konfliktów przy pomocy alternatywnych sposobów typu mediacyjnego.

¹⁸ Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 roku; tekst polski opublikowany w Dz. U. z 2006 roku, Nr 14, poz. 98

¹⁹ Comparative study of legislation on public participation in landscape matters in the context of implementation of the European Landscape convention, Strasbourg, 10 January 2004, T – FLOR 3 (2004)6

²⁰ Komitet Ministrów jest organem decyzyjnym Rady Europy

²¹ Comparative study of legislation on public participation in landscape matters... *op. cit.*

Dokumenty niewiążące Rady Europy

Rada Europy, założona w 1949 roku, skupiająca 47 państw europejskich jest organizacją polityczną, odrębną od Unii Europejskiej. Została utworzona, aby chronić prawa człowieka, bronić demokracji parlamentarnej i rządów prawa, rozwijać porozumienia o zasięgu kontynentalnym w celu ujednoczenia praktyki społecznej i prawnej poszczególnych państw, promować świadomość europejskiej tożsamości opartej na wspólnych wartościach i obecnej w różnych kulturach²². Niezwykle aktywnym organem Rady Europy w dziedzinie ochrony środowiska było i nadal jest Zgromadzenie Parlamentarne.

W 1999 roku Zgromadzenie wydało zalecenie dotyczące implementacji Konwencji z Aarhus skierowane do Komitetu Ministrów. Zgodnie z zaleceniem Komitet ma w swoich pracach uwzględniać zapisy Konwencji z Aarhus oraz prowadzić monitoring aktualnego stanu implementacji Konwencji i przedkładać wyniki wszystkim organom Rady Europy²³. Zgromadzenie zaleca również Komitetowi Ministrów włączanie zasad konwencji do opracowywanych instrumentów prawnych. W związku z tym warto podkreślić, że w projekcie konwencji Rady Europy, dotyczącej dostępu do oficjalnych dokumentów, w pełni uwzględnia się zasady wynikające z konwencji z Aarhus²⁴. Zalecenie wzywa również rządy państw do podpisania i ratyfikowania Konwencji, zapewnienia pełnej jej implementacji oraz uwzględnienia wymagań dotyczących udziału publicznego w opracowywanych projektach aktów prawnych, polityk i programów dotyczących środowiska. Dwie kwestie budzą jednak zaniepokojenie Zgromadzenia. Po pierwsze, Art. 6 § 11 Konwencji z Aarhus, który pozostawia państwom-stronom wolność wyboru w zakresie publicznego udziału w procedurze uwalniania GMO oraz po drugie – Art. 4 § 4d dotyczący odmowy udzielenia informacji z powodu tajemnicy o charakterze handlowym. Zgromadzenie obawia się nadużywania tych przepisów. Stąd podkreśla się, że konieczne jest wprowadzenie bardziej precyzyjnej definicji terminu „tajemnicy handlowej” w regulacjach krajowych.

²² Dorobek Rady Europy to ponad 200 wiążących prawnie państwa-członków Rady traktatów lub konwencji, dotyczących zagadnień rozciągających się od praw człowieka do walki ze zorganizowaną przestępczością i od zapobiegania torturom do ochrony danych czy współpracy kulturalnej. Głównymi organami i instytucjami Rady Europy są: Komitet Ministrów (złożony z 47 ministrów spraw zagranicznych lub ich zastępców rezydujących w Strasburgu (ambasadorów lub stałych przedstawicieli) – będący organem decyzyjnym, Zgromadzenie Parlamentarne (skupiające 636 członków z 47 parlamentów krajowych) oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, realizujący ustanowiony w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka międzynarodowy mechanizm kontroli przestrzegania postanowień w niej zawartych (państwa i jednostki - niezależnie od ich obywatelstwa - mogą wnosić przed Trybunał skargi o naruszenie przez państwa-strony praw gwarantowanych w Konwencji).

²³ Parliamentary Assembly Recommendation 1430 (1999). Access to information, public participation in environmental decision-making and access to justice – implementation of the Aarhus convention

²⁴ Group of Specialist on access to Official documents (DH – S – AC). Draft interim report

Problem zagwarantowania praw proceduralnych jednostce, w tym dostępu do informacji, jak również publicznego uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji i dostępu do sprawiedliwości zgodnie z przepisami Konwencji z Aarhus, był również przedmiotem Zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy²⁵ z 2003 roku. Zalecenie to skierowane jest do rządów państw członkowskich oraz Komitetu Ministrów. Jego głównym przesłaniem jest wzmocnienie prawa do środowiska, widzianego w kontekście praw człowieka.

Zgromadzenie zwraca się do rządów państw o uznanie prawa do zdrowego, odpowiedniej jakości środowiska jako prawa człowieka oraz o stworzenie podstaw prawnych w zakresie indywidualnych praw proceduralnych, dotyczących prawa do informacji, publicznego udziału w procesach decyzyjnych i dostępu do sprawiedliwości zgodnie z Konwencją z Aarhus.

Zgromadzenie zaleca Komitetowi Ministrów opracowanie dodatkowego protokołu do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zawierającego prawa proceduralne wymienione w Konwencji z Aarhus.

Rada Europy podejmuje wiele aktywnych działań mających na celu implementację Konwencji z Aarhus i jest jednym z najważniejszych jej orędowników. Ważnymi instrumentami, choć niewiązującymi prawnie, są jej zalecenia, które wskazują państwom kierunek działań Rady, ale również zalecają podjęcie określonych kroków prawnych, jak to miało miejsce w przypadku propozycji opracowania projektu dodatkowego protokołu do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, implementującego wprost Konwencję z Aarhus.

Niezwykle ważne znaczenie dla państw, jak i jednostek, ma również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał ustalając standardy w zakresie dostępu do informacji, partycypacji publicznej oraz sprawiedliwości, wskazuje bowiem drogę w sferze stanowienia prawa i praktyki jego stosowania.²⁶

²⁵ Parliamentary Assembly Recommendation 1614 (2003). Environment and human rights

²⁶ Biuro Informacji Rady Europy (2006). Poradnik o prawach człowieka i środowisku

Udział społeczeństwa w procesach decyzyjnych a wybrane regulacje Unii Europejskiej

Oceny oddziaływania na środowisko planów i programów w dyrektywie 2001/42/WE²⁷

Art. 1 Dyrektywy stanowi, iż jej celem jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz działanie na rzecz włączenia aspektów środowiska do przygotowywanych planów i programów. W preambule Dyrektywy podkreśla się proceduralny jej charakter. Kluczowymi pojęciami są „plany” i „programy” lub ich modyfikacje, które:

- są współfinansowane przez Wspólnotę,
- przygotowywane są na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym na podstawie procedury ustawodawczej lub przyjęte przez rząd,
- wymagane są przez przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne.

Ocenę wpływu na środowisko przeprowadza się w toku przygotowania planu lub programu (Art. 4) w celu uwzględnienia aspektów środowiskowych. Przyjęcie procedur w zakresie postępowania w sprawie oceny wpływu na środowisko na poziomie planowania i programowania powinno przynieść korzyści przedsięwzięciom, zapewniając bardziej spójne ramy działania poprzez włączenie odpowiednich informacji dotyczących środowiska do procesu podejmowania decyzji.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 Dyrektywy ocena jest sporządzana w odniesieniu do planów i programów, które mogą spowodować znaczący wpływ na środowisko i które są przygotowane dla rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki, planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu i które ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję, dotyczącego projektów wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 85/337/EWG, lub które ze względu na potencjalny wpływ na tereny, zostały uznane za wymagające oceny na podstawie Art. 6 lub 7 dyrektywy 92/43/EWG.

Zakres uprawnień państwa, co do kwalifikowania obowiązku przeprowadzenia oceny planów i programów reguluje Art. 3. Wyjątki dotyczą planów i programów obrony narodowej, planów i programów finansowych lub budżetowych. Niezbędnym elementem oceny oddziaływania na środowisko są konsultacje. Dotyczą one zarówno zainteresowanych organów i instytucji, jak również społeczeństwa.

Art. 6 ust. 4 stanowi, że państwo określi społeczeństwo, w tym organizacje pozarządowe, które będzie konsultowane, jak również tych, których proces decyzyjny może dotyczyć lub mogą mieć interes prawny. Określony w dyrektywie zakres

²⁷ Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 roku w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko; Dz. U. L 197 z dnia 21 lipca 2001 roku

podmiotów uczestniczących w procedurze konsultacji jest więc bardzo szeroki. W przypadku transgranicznego oddziaływania konsultacje dotyczyć mają wszystkich potencjalnie zagrożonych.

Obowiązkiem państwa jest szerokie informowanie o przyjętej decyzji i udostępnienie dokumentów w formie planów i programów, opinii, wyników konsultacji i oświadczeń podsumowujących, jak również uzasadnienia wyboru z punktu widzenia rozwiązań alternatywnych.

Warto zaznaczyć, że zgodnie z Art. 5 Dyrektywy w raporcie oddziaływania na środowisko, czyli dokumencie końcowym procesu oceny oddziaływania na środowisko należy podać zidentyfikowany, opisany i oszacowany potencjalny znaczący wpływ na środowisko wynikający z realizacji planu lub programu oraz rozsądne rozwiązania alternatywne uwzględniające cele i geograficzny zasięg planu lub programu. Szczegółowe informacje, które w tym celu mają być podane, określa załącznik I do Dyrektywy. W Art. 5 ust. 2 podkreśla się, że raport powinien zawierać informacje, które mogą być racjonalnie wymagane, z uwzględnieniem obecnego stanu wiedzy i metod oceny, zawartości i poziomu szczegółowości planu lub programu, jego stadium w procesie podejmowania decyzji oraz zakresu, w jakim niektóre sprawy mogą zostać właściwiej ocenione na różnych etapach tego procesu, w celu uniknięcia powielania oceny.

Państwa mogą zapewnić skoordynowane lub wspólne procedury krajowe spełniające wymagania odnośnego prawodawstwa wspólnotowego w celu, między innymi, uniknięcia powielania oceny, w przypadku obowiązku przeprowadzenia ocen wpływu na środowisko w ramach więcej niż jednej dyrektywy, np. omawianej dyrektywy oraz Ramowej Dyrektywy Wodnej²⁸.

Dyrektywa ustala generalne zasady przeprowadzenia ocen wpływu na środowisko. Państwa członkowskie powinny zaś wprowadzić odpowiednie rozwiązania szczegółowe. Konsultacje i udział społeczeństwa mają przyczynić się do transparentności procesu podejmowania decyzji i przyjęcia optymalnych rozwiązań. Ponadto, państwa zostały zobligowane do monitorowania wpływu na środowisko wdrażanych planów i programów, i w razie stwierdzenia znaczących oddziaływań na etapie realizacji wprowadzenie niezbędnych zmian. Wszystkie te rozwiązania mają na celu zaangażowanie społeczeństwa w proces decyzyjny oraz minimalizację negatywnych oddziaływań realizacji planów i programów.

²⁸ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 roku ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej; Dz. U. L 327 z dnia 22 grudnia 2000 roku

Rozporządzenie 166/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE²⁹

Rozporządzenie implementuje Konwencję z Aarhus, rozszerzając sprawozdawczość dotyczącą zakresu rodzajów zanieczyszczeń, zwiększając zakres działalności podlegającej sprawozdawczości i ujmując uwolnienia ze źródeł rozproszonych. Europejski rejestr, który pierwotnie ustanowiony był na podstawie decyzji Komisji Europejskiej Nr 2000/479 spełnia bardzo ważną rolę, umożliwiając społeczeństwu skuteczne uczestnictwo w procesach decyzyjnych.

Zgodnie z Rozporządzeniem prowadząca Rejestr Europejska Agencja Ochrony Środowiska ma obowiązek zagwarantowania publicznego, bezpłatnego dostępu do niego, według harmonogramu określonego w Art. 7 ust. 3. W Rozporządzeniu zagwarantowano również udział społeczeństwa w rozwoju Rejestru. Społeczeństwo może przedkładać analizy, informacje, itd.; innymi słowy – przyczyniać się do ulepszenia funkcjonowania Rejestru. Komisja zaś ma obowiązek poinformowania społeczeństwa o uwzględnieniu wszelkich opinii i analiz.

Rozporządzenie określa strukturę Rejestru, obowiązki operatorów, obowiązki państw i obowiązki Komisji. Podkreślić należy, iż zasadą jest nieograniczony dostęp do gromadzonych w Rejestrze informacji, bez konieczności wykazywania interesu prawnego. Niezbędne jest zapewnienie efektywnego udziału społeczeństwa w rozwoju Rejestru oraz zapewnienie prawa dostępu do sądu lub innego organu w przypadku niewłaściwych działań lub braku działań władzy publicznej.

Dyrektywa 2003/35/WE przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE³⁰

W roku 1985 w dyrektywie w sprawie ocen skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska ustanowiono podstawowy standard przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko oraz włączania opinii publicznej do procedury dotyczącej udzielania zezwolenia na inwestycje. Dyrektywa wprowadziła również szczegółowe regulacje związane z udostępnianiem informacji i przeprowadzaniem konsultacji społecznych w związku z ubieganiem się o zezwolenie na realizację określonej inwestycji. Dyrektywa była jedną z pierwszych regulacji kształtujących system prawa wspólnotowego w dziedzinie ochrony środowiska. Jej niezwykle ogólna treść przyniosła jednak państwom członkowskim wiele problemów na etapie implementacji.

²⁹ Rozporządzenie 166/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 stycznia 2006 roku w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE; Dz. U. L 33 z dnia 4 lutego 2006 roku

³⁰ Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 roku przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE; Dz. U. L 156 z dnia 25 czerwca 2003 roku

Stąd też, niewłaściwe stosowanie Dyrektywy przez państwa członkowskie spowodowało wiele interwencji Komisji Europejskiej przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Konieczność wprowadzenia w życie Konwencji z Aarhus, a więc uwzględnienia udziału społeczeństwa w sporządzaniu planów i programów dotyczących środowiska oraz wzmocnienie udziału społeczeństwa w dostępie do systemu sprawiedliwości spowodowało przyjęcie dyrektywy 2003/35/WE przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/333 i 96/61.

Dyrektywa 2003/35/WE reguluje dwa zasadnicze problemy, jakimi są udział społeczeństwa w sporządzaniu planów i programów dotyczących środowiska oraz wzmocnienie partycypacji w kwestiach związanych z dostępem do wymiaru sprawiedliwości. W myśl Dyrektywy udział społeczeństwa ma być skuteczny, a więc niezbędnym jest zapewnienie pełnego dostępu do informacji, m. in. za pośrednictwem mediów elektronicznych. Skuteczność to również możliwość podejmowania decyzji w sytuacji pełnej wiedzy dotyczącej różnych opcji – rozwiązań alternatywnych. Włączenie społeczeństwa w proces decyzyjny musi więc mieć miejsce przed zakończeniem analiz możliwych wariantów inwestycji. Ponadto konieczne jest wprowadzenie odpowiednich ram czasowych, zapewniających pełny udział społeczeństwa.

Dyrektywa precyzuje udział społeczeństwa w odniesieniu do decyzji indywidualnych oraz planów i programów. W odniesieniu do decyzji indywidualnych przepisy przewidują obowiązek udziału społeczeństwa tam, gdzie istnieje wymóg sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko bądź wydawane jest zintegrowane pozwolenie, ale również m. in. w związku z zamierzonym uwalnianiem GMO³¹.

Dyrektywa precyzuje zakres informowania społeczeństwa między innymi o:

- złożeniu wniosku o zezwolenie na inwestycję,
- poddaniu przedsięwzięcia procedurze oceny wpływu na środowisko,
- danych dotyczących władz podejmujących decyzje,
- wskazaniu czasu i miejsca udostępniania związanych ze sprawą dokumentów,
- charakterze możliwych decyzji.

Zainteresowanej społeczności zapewnia się skuteczny udział w procedurach decyzyjnych, związanych ze środowiskiem. Społeczeństwo informowane jest o podejmowanych działaniach poprzez plakaty, publikacje itp., mające na celu umożliwienie pełnego zapoznania się z informacjami.

W przypadku przedsięwzięcia wywołującego znaczące skutki dla środowiska w innym państwie, informacje należy przekazać również społeczeństwu tego państwa.

³¹ Dyrektywa nie przewiduje więc możliwości odstąpienia od udziału społeczeństwa w przypadku zamierzonego uwolnienia GMO, mimo że dopuszczono taką sytuację w konwencji z Aarhus. Zapisy dyrektywy są więc bardziej rygorystyczne niż implementowanej Konwencji.

Dyrektywa precyzuje zakres informacji przekazywanych społeczeństwu przy decyzji o przyznaniu lub odmowie zezwolenia na inwestycję. Mówi się też tu o obowiązku wzięcia pod uwagę opinii zainteresowanej społeczności.

W ślad za regulacjami Konwencji z Aarhus, do obu zmienianych dyrektyw wprowadzono zapisami dyrektywy 2003/35/WE nowe definicje: „zainteresowana społeczność” i „społeczeństwo”. Dyrektywa spowodowała zmiany w dyrektywach 85/337 oraz 96/61 wprowadzając obowiązek zapewnienia procedury odwoławczej dostępnej dla członków zainteresowanej społeczności mających interes prawny lub podnoszących wadliwość prawa, ale tylko wtedy, gdy prawo państwa przewiduje ten warunek³². Procedura odwoławcza w odniesieniu do obu dyrektyw musi być uczciwa, sprawiedliwa, niezbyt droga i przebiegać bez zbędnej zwłoki.

W odniesieniu do planów i programów ważne jest, aby udział społeczeństwa miał charakter efektywny. Oznacza to zapewnienie uczestnictwa na wczesnym etapie przygotowywania planów, właściwego informowania społeczeństwa poprzez ogłoszenia, media elektroniczne itp., zapewnienie możliwości składania uwag i wniosków. Organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska powinny być uznane przez państwa jako podmioty uprawnione do uczestnictwa w procesie planowania. Dyrektywa stanowi, iż udział społeczeństwa przewidziany jest m. in. w procedurach uregulowanych w:

- dyrektywie 75/442/EWG w sprawie odpadów³³,
- dyrektywie 91/157/EWG w sprawie baterii i akumulatorów zawierających niektóre substancje niebezpieczne³⁴,
- dyrektywie 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych³⁵,
- dyrektywie 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych³⁶,
- dyrektywie 96/62/WE w sprawie ocen i zarządzania jakością powietrza³⁷,

³² Dyrektywa Art. 3 wprowadziła w dyrektywie 85/337/EWG nowy art. 10a. Z jego treści wynika, że państwa członkowskie według własnego uznania ustalają, co stanowi wystarczający interes lub wadliwość prawa, ale - zgodnie z celem udzielenia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

³³ Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 roku o odpadach; Dz. U. L 194 z dnia 25 lipca 1975 roku

³⁴ Dyrektywa 91/157/EWG z dnia 18 marca 1991 roku w sprawie baterii i akumulatorów zawierających niektóre substancje niebezpieczne; Dz.U. L 78 z 26 marca 1991 roku. Dyrektywa ta została uchylona przez dyrektywę 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 roku w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylającą dyrektywę 91/157/EWG; Dz. U. L 266 z 26 września 2006 roku.

³⁵ Dyrektywa Rady 91/689/EWG z dnia 12 grudnia 1991 roku w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz. U. L 377 z 31 grudnia 1991 roku) zmienioną dyrektywą Rady 94/31/WE z dnia 27 czerwca 1994 roku zmieniającą Dyrektywę 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych; Dz. U. L 168 z 2 lipca 1994 roku

³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 roku w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych; Dz. U. L 365 z dnia 31 grudnia 1994 roku. Dyrektywa zmieniona rozporządzeniem Nr 1882/2003 oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/12/WE.

³⁷ Dyrektywa Rady 96/62/WE w sprawie ocen i zarządzania jakością powietrza; Dz. U. L 296 z dnia 21 listopada 1996 roku

- dyrektywie 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów,
- dyrektywie 2000/60/WE, tzw. Ramowej Dyrektywie Wodnej.

Jaką rolę spełnia dyrektywa 2003/35/WE? Odpowiadając na to pytanie można ograniczyć się do powtórzenia stwierdzenia, iż dostosowuje ona regulacje wspólnotowe do Konwencji z Aarhus. Jednak podkreślić należy, że owo dostosowanie to demokratyzowanie procesów zarządzania środowiskiem i włączanie społeczeństwa do tych procesów w duchu współodpowiedzialności za stan środowiska i – jak podkreśla preambuła – przyczyniania się do ochrony prawa do życia w środowisku odpowiednim dla zdrowia i pomyślności jednostek.

Ramowa Dyrektywa Wodna

Celem dyrektywy ustanawiającej wspólnotowe działania w dziedzinie polityki wodnej jest stworzenie określonych ram dla ochrony wód śródlądowych, powierzchniowych, przejściowych, przybrzeżnych oraz podziemnych, co przyczyni się do zapobiegania pogorszeniu stanu wód, sprzyjać będzie promowaniu zrównoważonego wykorzystania wód, wzmocni ochronę wód oraz przyczyni się do zmniejszenia szkód związanych z występowaniem powodzi i susz. Ochrona środowiska wodnego wymaga przyjęcia zróżnicowanych rozwiązań, począwszy od planowania działań, przyjęcia spójnej polityki w dziedzinie prawa oraz zrównoważonego zarządzania. Wymaga to podjęcia wielu działań na poziomie Wspólnoty, państw, na szczeblu lokalnym oraz konsultacji i zaangażowania społeczeństwa, łącznie z użytkownikami wód. Ten aspekt związany z konsultacjami, dostępem do informacji i włączeniem opinii publicznej w procesy decyzyjne dotyczące gospodarki wodami, podniesiony został w punkcie 14 Preambuły. Ponadto podkreśla się, że dla zapewnienia udziału ogółu społeczeństwa, włączając w to użytkowników wód, w ustanawianiu i aktualizacji planów gospodarowania wodami w dorzeczach niezbędne jest dostarczenie odpowiedniej informacji o planowanych działaniach, przedstawienie sprawozdań o postępach w ich wdrażaniu i włączeniu społeczeństwa przed podjęciem ostatecznej decyzji co do wdrożenia środków niezbędnych do realizacji założonych celów (pkt. 46 Preambuły).

Zagadnienia informowania społeczeństwa i przeprowadzania konsultacji reguluje Art. 14 Dyrektywy, który odnosi się do ciężącego na państwach członkowskich obowiązku publikowania i udostępniania społeczeństwu, w tym użytkownikom wód, informacji dotyczących:

- harmonogramu i programu prac związanych z tworzeniem planu gospodarowania w dorzeczu; konsultacje należy przeprowadzić trzy lata przed rozpoczęciem okresu, do którego odnosi się plan,
- przeglądu problemów gospodarki wodnej odnoszących się do danego dorzecza; w tym przypadku konsultacje należy przeprowadzić dwa lata przed rozpoczęciem okresu, do którego odnosi się plan,

- projektów planów gospodarowania wodami w dorzeczu; konsultacje na rok przed rozpoczęciem okresu, którego plan dotyczy.

Na stosowny wniosek muszą być udostępniane dokumenty źródłowe i informacje służące do przygotowania projektów planów gospodarowania wodami w dorzeczu. Dyrektywa stwarza więc gwarancje prawne dostępu do informacji, przeprowadzania konsultacji ze społeczeństwem oraz udziału społecznego w procesie implementacji Dyrektywy.

Praktyczne wskazania dotyczące udziału społeczeństwa zawiera załącznik VII Ramowej Dyrektywy Wodnej. Wymienia on objęte tym udziałem elementy planów gospodarowania wodami w dorzeczu, co jest ważnym wskazaniem w procesie realizowania udziału społeczeństwa. Precyzyjne ustalenie zakresu co do treści planu oraz jego wewnętrznej systematyki determinuje współdziałanie administracji i społeczeństwa w określonych obszarach problemowych, ukierunkowując konsultacje na osiągnięcie wspólnych, efektywnych ustaleń dotyczących konkretnych rozwiązań, zapisów i ocen.

Dyrektywa 96/61/WE dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli³⁸

Dyrektywa, potocznie zwana dyrektywą IPPC³⁹ stanowi wyraz nowego podejścia do ochrony środowiska. Jej celem jest bowiem osiągnięcie możliwie kompletnego zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska oraz kontroli zanieczyszczeń poprzez wydawanie tzw. zintegrowanych pozwoleń na prowadzenie określonej działalności, wskazujących jednocześnie dopuszczalne emisje hałasu i promieniowania, zanieczyszczeń wód, atmosfery itp. związane z funkcjonowaniem danej instalacji. Tego typu „łączne” podejście do prowadzenia działalności pozwala na minimalizację zanieczyszczeń odprowadzanych do środowiska poprzez odpowiednie planowanie i zarządzanie.

Ważnym elementem Dyrektywy jest informowanie opinii publicznej o funkcjonowaniu instalacji oraz ich oddziaływaniu na środowisko (pkt. 23 Preambuły). Istotą regulacji jest wprowadzanie zintegrowanych pozwoleń z zapewnieniem dostępu do informacji i udziału społeczeństwa w procedurze udzielania pozwoleń, co jak stanowi Art. 15, sprowadza się do udostępniania opinii publicznej wniosków o pozwolenia i decyzji o udzieleniu pozwolenia na nowe lub istotnie modyfikowane instalacje. W przypadku instalacji o transgranicznym oddziaływaniu, państwo ma obowiązek informowania obywateli innych potencjalnie zagrożonych oddziaływaniem państw. Informacje te są podstawą przeprowadzenia konsultacji.

³⁸ Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 roku w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, zmieniona przez dyrektywy 2003/35 i 2003/87 oraz rozporządzenie 188/2003; Dz. U. L 257 z dnia 10 października 1996 roku

³⁹ z ang. integrated pollution prevention and control

Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji reguluje załącznik V Dyrektywy. Zapisano w nim obowiązek informowania społeczeństwa w odpowiednim czasie m. in. o złożeniu wniosku o pozwolenie zintegrowane, podania danych organów odpowiedzialnych za wydanie decyzji, zakresu decyzji, czasu i miejsca udostępnienia decyzji, określenia sposobu informowania itd. dla umożliwienia efektywnego udziału społeczeństwa w procesie wydawania pozwoleń.

Gwarancje prawne uczestnictwa społeczeństwa wynikające z przepisów dyrektywy 2000/76/WE w sprawie spalania odpadów⁴⁰

Dyrektywa w sprawie spalania odpadów ma na celu minimalizowanie negatywnych skutków zanieczyszczenia środowiska, wynikającego ze spalania i współspalania odpadów. Ze względu na potencjalną uciążliwość spalarni i możliwe oddziaływania na zdrowie ludzi, lokalna społeczność musi uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji dotyczących wydawania pozwoleń w tym zakresie. Art. 12 Dyrektywy gwarantuje dostęp do informacji, a więc umożliwi społeczeństwu zapoznanie się z wnioskami o nowe pozwolenia. Społeczeństwo zapoznawszy się z informacjami ma prawo do zajęcia stanowiska przed podjęciem przez władze ostatecznej decyzji.

Władze mają obowiązek publikować raporty z monitoringu działania spalarni i współspalarni, których zdolność przerabiania wynosi co najmniej 2 tony na godzinę. Co do spalarni i współspalarni o wydajności poniżej 2 ton na godzinę, władze są zobowiązane przekazać publicznie ich wykazy⁴¹.

Gwarancją skuteczności dostępu do informacji ma być właściwy czas, pozwalający na zapoznanie się z wnioskami o nowe pozwolenia oraz wielość miejsc ich dystrybucji⁴².

Dyrektywa 2001/18/WE⁴³ w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG

Zgodnie z Art. 9 tej Dyrektywy państwa członkowskie mają obowiązek informowania opinii publicznej o zamierzonym uwolnieniu GMO oraz konsultowanie tego typu działań z różnymi grupami społecznymi.

Obowiązek informowania oraz prowadzenia konsultacji dotyczy zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska, dopuszczenia do obrotu produktów GMO, jak i wszelkich planowanych modyfikacji w składzie dopuszczonych produktów,

⁴⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/76/WE z 4 grudnia 2000 roku w sprawie spalania odpadów; Dz. U. L 332 z dnia 28 grudnia 2000 roku

⁴¹ warto podkreślić, że punkt 31 Preambuli określa odmiennie niż jej przepisy prawo do informacji stanowiąc, że dostęp społeczeństwa do raportów w sprawie funkcjonowania i monitorowania spalarni odnosi się do tych zakładów, które spalają ponad 3 tony na godzinę

⁴² Art. 12 ust. 2 Dyrektywy stanowi o obowiązku publikacji w jednym lub więcej miejscach dostępnych dla społeczeństwa (np. w siedzibie władz lokalnych) wniosków o wydanie nowych pozwoleń na eksploatację zakładów spalających i współspalających, celem zapewnienia przez odpowiedni okres możliwości wyrażenia o nich opinii przed wydaniem decyzji

⁴³ Dyrektywa 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 marca 2001 roku w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG; Dz. U. L 106 z 17 kwietnia 2001 roku

które mogłyby mieć wpływ na zdrowie ludzi i środowisko.

Dyrektywa określa również rygorystyczne warunki wprowadzenia do obrotu GMO, w tym przedstawienie analizy skutków dla środowiska, planu monitorowania czy systemu oznakowania produktów. Władze mają obowiązek udostępniania opinii publicznej informacji na temat wprowadzanych na rynek produktów GMO. Również odmowa wydania zezwoleń na wprowadzanie GMO wiąże się z takim obowiązkiem.

Informowanie i udział społeczeństwa w sprawach dotyczących oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku

Dyrektywa 2002/49/WE⁴⁴ formułuje dwa podstawowe cele: stworzenie wspólnego stanowiska w zakresie eliminowania, zapobiegania lub zmniejszania skutków hałasu oraz umożliwienie rozwoju środków zmierzających do ograniczenia hałasu.

Zasadniczym instrumentem sprzyjającym właściwemu zarządzaniu poziomem hałasu są plany działania. Przy ich tworzeniu niezbędny jest udział społeczeństwa. W punkcie 11 Preambuły podkreśla się wagę konsultacji społecznych.

Plan działania na rzecz ograniczenia hałasu obejmować powinien diagnozę sytuacji, opis regulacji prawnych, proponowane działania, prognozowane koszty ich realizacji, opis ilościowy dotyczący osób narażonych na hałas, szacunki w zakresie zmniejszenia liczby narażonych osób w skutek realizacji planu. Ponadto plan działania powinien zawierać opis przebiegu i wnioski z przeprowadzonych konsultacji społecznych (załącznik V).

Dyrektywa przewiduje udział społeczeństwa na etapie projektowania i tworzenia planów działań (Art. 8 ust. 7). Efektywność tego uczestnictwa gwarantowana ma być racjonalnym harmonogramem, pozwalającym na faktyczny udział społeczeństwa, jak i skutecznym dostępem do informacji.

Ważnym instrumentem oceny narażenia na hałas, uwzględnionym w Dyrektywie, są strategiczne mapy hałasu. Art. 7 Dyrektywy stanowi, że państwa mają obowiązek ich opracowania. Dotyczy to aglomeracji ponad 250 tys. mieszkańców oraz głośnych dróg, których obciążenie wynosi ponad 6 milionów pojazdów rocznie, linii kolejowych – ponad 60 tys. przejazdów składów pociągów oraz lotnisk.

Mapy hałasu należy udostępnić społeczeństwu oraz oprzeć na nich plany działania. Zakres informacji podawanych społeczeństwu obejmuje dane dotyczące przekroczenia wartości progowej, wartości wskaźnika hałasu itp. Dzięki temu oraz informacjom obejmującym prezentacje warunków rozwoju sytuacji akustycznej istnieje pełna gwarancja zapewnienia wszechstronnej informacji. Należy podkreślić, że Dyrektywa w Preambule zaleca wybierać najbardziej skuteczne kanały przekazu⁴⁵.

⁴⁴ Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku; Dz. U. L 189 z 18 lipca 2002 roku

⁴⁵ W Art. 9 Dyrektywa zapis ten konkretyzuje, obligując państwa członkowskie, aby mapy hałasu oraz plany działań zostały udostępnione społeczeństwu i rozpowszechnione, w szczególności zgodnie z Dyrektywą Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 roku w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku m.in. przy użyciu dostępnych technik informacji (z załączników IV i V do Dyrektywy wynika, że przede wszystkim chodzi o techniki informatyczne). Dyrektywa podkreśla, że informacja powinna być przejrzysta, zrozumiała i przystępna. Powinna też zawierać podsumowanie z wyszczególnieniem najważniejszych zagadnień.

Dyrektywa 2003/87/WE⁴⁶ ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE

Dyrektywa 2003/87/WE jest ukierunkowana na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych.

W preambule podkreśla się, że społeczeństwu należy zagwarantować dostęp do informacji w zakresie rozdziału przydziałów emisji oraz ich monitorowania. Warto zwrócić uwagę na odwołanie Preambuły dyrektywy 2003/87/WE do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.⁴⁷ Odwołanie takie oznacza potwierdzenie katalogu praw zawartych w tym dokumencie.⁴⁸

Dyrektywa gwarantuje udział społeczeństwa w procedurze rozdzielania i wydawania przydziałów pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych. Przy podejmowaniu decyzji dotyczącej pozwolenia na emisję konieczne jest uwzględnienie opinii społeczeństwa, a jej ostateczna treść musi być podana do publicznej wiadomości.

Uczestnictwo społeczeństwa w procesach decyzyjnych dotyczących środowiska jest niezwykle ważnym wyzwaniem dla społeczności międzynarodowych, w tym i Unii Europejskiej. Istotą procesu włączania społeczeństwa w proces zarządzania środowiskiem jest efektywny dostęp do informacji, konsultacje społeczne

⁴⁶ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 roku ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE; Dz. U. L 275 z 25 października 2003 roku.

⁴⁷ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej została przyjęta na szczycie w Nicei 7 grudnia 2000 roku. Karta zostanie proklamowana wraz z Traktatem Reformującym UE na szczycie w Lizbonie, odpowiednio – w grudniu 2007 roku.

⁴⁸ Karta Praw Podstawowych w Preambule stwierdza, że „Unia (...) dąży do wspierania zrównoważonego i stałego rozwoju (...)”. W Rozdziale IV „Solidarność” Karta podkreśla wagę ochrony środowiska i przywołuje zasadę zrównoważonego rozwoju stanowiąc, że „Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą stałego rozwoju” (Art. 37 Karty). Należy zwrócić uwagę, że Polska przystępując na szczycie UE w dniach 18-19 października 2007 roku do tzw. protokołu brytyjskiego wyłączyła obowiązywanie Rozdziału IV Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, a więc i Art. 37 wobec Polski. Protokół brytyjski stwierdza: „Karta nie rozszerza możliwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone. W szczególności i w celu uniknięcia wątpliwości nic, co zawarte jest w tytule IV Karty nie stwarza praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym. Jeśli dane postanowienie Karty odnosi się do krajowych praktyk i praw krajowych, ma ono zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznawane przez prawo lub praktyki Polski lub Zjednoczonego Królestwa.”

i obowiązek uwzględniania ich wyników przy podejmowaniu decyzji oraz zagwarantowanie dostępu do sądu w sprawach dotyczących środowiska. Przepisy prawa Unii Europejskiej wyraźnie wskazują na formy uczestnictwa społeczeństwa w różnych procedurach, gwarantując prawną skuteczność tego procesu. Mimo to Komisja Europejska monitorując wdrażanie prawa wspólnotowego często stwierdza nieprawidłowości w tym zakresie.⁴⁹

Przepisy prawa Unii Europejskiej stanowią o wczesnych i skutecznych możliwościach udziału w procedurach decyzyjnych, tak, by proces włączania społeczeństwa nie miał charakteru pozorowanego. Niewłaściwie przeprowadzona procedura uczestnictwa społeczeństwa skutkuje licznymi konfliktami, które rozstrzyga często Sąd Pierwszej Instancji i Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Organy te jednak nigdy nie zwalniają państwa z odpowiedzialności za niewłaściwe wdrożenie dyrektyw, które powstało na skutek braku konsultacji społecznych. Dlatego w interesie każdego państwa jest transparentność działania, a więc ujawnianie informacji na temat wszelkich zamierzeń, które mogą mieć wpływ na środowisko oraz umożliwianie pełnego udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym. Dotyczy to nie tylko inwestycji, ale również planów i programów, jak stanowi dyrektywa 2003/35/WE.⁵⁰

Ważnym elementem efektywnego wdrażania prawa, w pełni respektującego rolę społeczeństwa w procesach decyzyjnych w sprawach, które dotyczą życia i zdrowia społeczeństwa jest przebudowa postaw decydentów, którzy tę rolę społeczeństwa powinni postrzegać jako filar procesu decyzyjnego, wzmacniający skuteczność prawa w dziedzinie ochrony środowiska.

Zmiany, które dokonują się w regulacjach Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska można określić jako proces demokratyzowania prawa, który znacząco wpływa na aktywność społeczeństwa w sprawach publicznych. Obserwując tendencje rozwoju prawa unijnego można stwierdzić, że obecny model udziału społecznego nie jest docelowym, lecz będzie ewoluował ku zwiększaniu roli społeczeństwa we wszelkich procesach decyzyjnych, w tym i tych związanych ze środowiskiem.

⁴⁹ W 2006 roku Komisja wszczęła postępowanie przeciwko 10 państwom, w tym Polsce, w związku z naruszeniami przepisów dotyczących ocen oddziaływania na środowisko. Stwierdzone zostały liczne uchybienia, w tym dotyczące udziału obywateli w ocenach oddziaływania na środowisko. Press release, JP 106/905, 03/07/2006.

⁵⁰ Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE; Dz. U. L 156 z dnia 26 maja 2003 roku

Krajowe ramy udziału społecznego
w procesie oceny oddziaływania na środowisko
oraz przy podejmowaniu innych decyzji
dotyczących środowiska

Warunkiem skutecznego udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska jest niewątpliwie udostępnienie zainteresowanym pełnej i aktualnej informacji o planowanym przedsięwzięciu. Informacja ta musi być ponadto udostępniona odpowiednio wcześniej, tak by każdy miał realną możliwość zapoznania się z materiałami dotyczącymi przedsięwzięcia.

Prawo dostępu do informacji publicznej uregulowane jest w ustawie z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej⁵¹, zaś zasady udostępniania informacji o środowisku określa ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (POŚ)⁵².

Dopiero posiadając informację o planowanym przedsięwzięciu możemy wypowiedzieć się na jego temat i współdecydować o jego ostatecznym kształcie, korzystając z przysługującego nam prawa udziału społecznego. Daje ono możliwość uczestniczenia w postępowaniu mającym na celu wydanie decyzji dotyczącej planowanego przedsięwzięcia i jego wpływu na środowisko. Należy podkreślić, że prawo udziału w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska⁵³ przysługuje każdemu, bez konieczności wykazywania swojego interesu prawnego bądź faktycznego w tym postępowaniu, czyli nawet w przypadku, gdy planowane przedsięwzięcie ma być realizowane na obszarze oddalonym o setki kilometrów od miejsca, w którym żyje osoba zgłaszająca uwagi lub wnioski.

Prawo udziału społecznego może odnosić się nie tylko do postępowania administracyjnego, w którym wydawane są decyzje administracyjne, ale również do postępowania legislacyjnego, w którym powstają plany, programy itd.

Jednocześnie należy podkreślić, że krajowe prawo udziału społecznego nie jest zagwarantowane we wszystkich postępowaniach, które mogą dotyczyć środowiska (np. możliwość taka jest wyłączona w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę).

W niektórych postępowaniach organizacje społeczne działające w sferze ochrony środowiska posiadają szczególne uprawnienia.

Dostęp do informacji

W świetle Ustawy o dostępie do informacji publicznej, informacją publiczną jest każda informacja dotycząca spraw publicznych.

Każdy ma prawo do niezwłocznego uzyskania takiej informacji bez konieczności uzasadniania wniosku, a ograniczenia w dostępie przewidziane są wyłącznie ze względu na ochronę informacji niejawnych, ochronę innych tajemnic ustawowo chronionych oraz ochronę danych osobowych⁵⁴. Informacji można żądać od władz publicznych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne.

⁵¹ Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.

⁵² Dz. U. z 2006 r., Nr 129, poz. 902, z późn. zm.

⁵³ Dział V Prawa ochrony środowiska

⁵⁴ Art. 5 ust. 1 Ustawy

Zasadą jest, iż informacja publiczna udostępniana jest w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), a nie ujawnione tam informacje udostępnia się na wniosek⁵⁵. Osoba, która wbrew ciężącemu na niej obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej naraża się na odpowiedzialność karną (w myśl Art. 23 ustawy).

Ustawa Prawo ochrony środowiska gwarantuje każdemu udostępnienie takich informacji o środowisku i jego ochronie, jak np. projekty polityki ekologicznej państwa, a także projekty wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska czy też wnioski o wydanie decyzji oraz decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach (Art. 19 Ustawy).

Dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, gromadzi się w publicznie dostępnych wykazach danych, prowadzonych w formie elektronicznej i udostępnianych w BIP. Ponadto, w BIP lub w odrębnych dostępnych elektronicznych bazach danych, udostępniana musi być pełna treść niektórych dokumentów albo informacje o środowisku zawarte w tych dokumentach⁵⁶. Informacje o dokumentach, same dokumenty i przetworzone informacje o środowisku, nieudostępnione w BIP lub w innych dostępnych bazach danych, udostępnia się na pisemny wniosek.

Ponieważ część informacji o środowisku należy jednocześnie do kategorii informacji publicznych można korzystać z obu ustaw jako podstawy żądania informacji⁵⁷.

Udział w postępowaniach

Postępowania legislacyjne

Postępowania, w toku których powstają dokumenty zawierające rozstrzygnięcia w sprawach strategicznych, ustalające ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć to postępowania legislacyjne. Dokumenty w ramach nich powstające to plany, programy, polityki, strategie, koncepcje itd. (np. Narodowy Plan Rozwoju).

⁵⁵ Biuletyn Informacji Publicznej to „urzędowy publikator teleinformatyczny w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej (internet) utworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej (Art. 8 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Ustawa o dostępie do informacji publicznej wprowadza podział informacji publicznej na dwie kategorie: 1) podlegającą bezwzględnemu obowiązkowi publikacji w BIP, 2) udostępnianą według uznania organów administracji publicznej - albo w BIP, albo na wniosek.

⁵⁶ Szczegółową kwalifikację dokumentów do obowiązkowej publikacji w dostępnych bazach danych innych niż w BIP lub w BIP, zakres danych do publikacji, sposób ich przetworzenia oraz zasady udostępniania określa Art. 30 POŚ oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2007 roku w sprawie sposobu udostępniania informacji o środowisku (Dz. U. z 2007 r., Nr 120, poz. 828).

⁵⁷ przy czym wniosek powinien opierać się na jednej z nich; w przeciwnym razie organ wezwie do sprecyzowania żądania

Polityka ekologiczna państwa i programy ochrony środowiska

Głównym dokumentem wytyczającym strategię działania w dziedzinie ochrony środowiska w Polsce jest Polityka ekologiczna państwa, dokument uchwalany przez Sejm raz na 4 lata. Określa się w niej m. in. cele i priorytety ekologiczne, harmonogram działań proekologicznych a także środki do osiągnięcia celów, w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe. Projekt Polityki ekologicznej państwa opracowuje minister środowiska, po zasięgnięciu opinii marszałków województw. W postępowaniu, w ramach którego powstaje projekt, zapewniona jest możliwość udziału społecznego. W celu realizacji Polityki ekologicznej państwa uchwalane są wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska. W postępowaniu, w którym sporządzany jest program ochrony środowiska także zapewnia się możliwość udziału społecznego.

Realizacja obowiązku zapewnienia możliwości udziału społecznego w tych postępowaniach obejmuje szereg działań. Organ właściwy do opracowania projektu dokumentu⁵⁸ podaje do publicznej wiadomości informację o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie⁵⁹ danych na temat projektu oraz o możliwości składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie miejsce i co najmniej 21-dniowy termin ich składania, a potem rozpatruje zgłoszone uwagi i wnioski. Następnie podaje do publicznej wiadomości informację o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o sporządzonym dokumencie. Do przygotowanych programów należy obowiązkowo załączyć informacje o zgłoszonych uwagach, wnioskach oraz sposobie ich wykorzystania.

Przez podanie do publicznej wiadomości rozumie się ogłoszenie informacji:

- w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego w sprawie (zwykle na tablicy ogłoszeń),
- poprzez obwieszczenie w pobliżu miejsca planowanego przedsięwzięcia (miejsca uczęszczane przez ludzi np. sklep, przystanek),
- przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot ogłoszenia (w sytuacji gdy siedziba właściwego organu mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot ogłoszenia).

Plany i programy. Wykonywanie ocen strategicznych – postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji planów i programów

W celu określenia środowiskowych skutków realizacji rozwiązań strategicznych, zapadających na szczeblu polityki sektorowej, planowania i programowania,

⁵⁸ w przypadku projektu polityki ekologicznej państwa – minister, a w przypadku projektów programów „lokalnych” - burmistrz czy starosta

⁵⁹ katalog dokumentów zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, istniejący na podstawie Art. 19 POŚ i rozporządzenia ministra właściwego ds. środowiska; daje możliwość szybkiego zidentyfikowania i zlokalizowania dokumentu

i mających formę określonych dokumentów, wykonuje się tzw. ocenę strategiczną, która jest jedną z form oceny oddziaływania na środowisko.

Przeprowadzenie oceny strategicznej pozwala na uwzględnienie oddziaływań na środowisko w skali szerszej niż jeden projekt, co pozwala na oszczędność czasu i nakładów, eliminując konieczność wielokrotnego rozpatrywania tego samego zagadnienia w ramach ocen oddziaływania na środowisko poszczególnych inwestycji.

Oceny strategiczne pozwalają na uwzględnienie oddziaływań kumulujących się, szczególnie w odniesieniu do wielu zamierzeń inwestycyjnych, z których każde osobno powoduje znikome oddziaływanie, lecz wszystkie razem – już znaczące. Pozwalają także na określenie pewnych preferencji czy ograniczeń dla danego regionu czy rodzaju działalności (np. określenie przeznaczenia gruntów w planie zagospodarowania przestrzennego na danym terenie pozwala na rozproszenie działalności zakładów emitujących zanieczyszczenia).

Rozpatrując potencjalne oddziaływanie na etapie ocen strategicznych możliwe jest uwzględnienie w analizie wariantów, które nie bywają uwzględnione na etapie pojedynczych projektów: np. zamiast porównywania różnych wariantów przebiegu autostrady możliwe jest porównanie wykorzystania różnych środków transportu, np. kolejowego z samochodowym. W praktyce, oceny strategiczne można podzielić na następujące grupy:

- oceny strategiczne dotyczące poszczególnych sektorów gospodarki (rolnictwo, przemysł, mieszkalnictwo itd.),
- oceny strategiczne dotyczące pewnego obszaru geograficznego (np. krainy geograficznej, zlewni rzeki itd.),
- oceny strategiczne dotyczące jednego/kilku sektorów gospodarki i/lub dotyczące jednego/kilku obszarów geograficznych⁶⁰.

Istnieje kilka rodzajów dokumentów, które wymagają przeprowadzenia postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁶¹. Są to:

- projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, projekty planów zagospodarowania przestrzennego oraz projekty strategii rozwoju regionalnego;
- projekty polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywane przez organy administracji, ustalające ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć, mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- inne projekty polityk, strategii, planów lub programów, które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony, jeżeli realizacja postanowień tych polityk, strategii, planów lub programów może znacząco oddziaływać na ten obszar.

⁶⁰ za: Grażyna Hadjiraftis - Prawo Unii Europejskiej w zakresie swobodnego dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku

⁶¹ dotyczy to przygotowywania dokumentu a także zmian we wcześniej przyjętych dokumentach

Wykonywanie ocen strategicznych regulowane jest przez POŚ, które zawiera przepisy o postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko realizacji planów i programów (Art. 40 i n.).

Wyjątkiem jest tryb postępowania dla oceny strategicznej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, który regulowany jest w ustawie z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (PZP).

W świetle przepisów Prawa ochrony środowiska organ, który opracowuje projekt dokumentu ma obowiązek zapewnić możliwość udziału społecznego poprzedzającego jego przyjęcie.

Organ sporządza najpierw prognozę oddziaływania na środowisko, czyli dokument zawierający wnioski płynące z przeprowadzanego procesu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Ocena ta jest procedurą z udziałem społeczeństwa i kompetentnych organów, w toku której w odpowiedni sposób wykorzystuje się prognozę kształtując ostateczną treść przyjmowanego dokumentu.

Nieodzownymi elementami prognozy oddziaływania na środowisko są:

- informacje o zawartości i głównych celach projektowanego dokumentu;
- opis i ocena istniejącego stanu środowiska oraz potencjalnych zmian tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu;
- opis i ocena istniejących problemów ochrony środowiska istotnych z punktu widzenia projektowanego dokumentu, przede wszystkim dotyczących obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody, a także przewidywanych znaczących oddziaływań, w szczególności: na różnorodność biologiczną, ludzi, zwierzęta, rośliny, wodę, powietrze, krajobraz, klimat, zabytki;
- przedstawienie rozwiązań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu;
- przedstawienie rozwiązań alternatywnych do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz opis metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru, w tym także wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy;
- informacje o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy oraz o przewidywanych metodach analizy realizacji postanowień projektowanego dokumentu oraz częstotliwości jej przeprowadzania;
- streszczenie w języku niespecjalistycznym.

Organ poddaje projekt dokumentu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko opiniowaniu przez organ ochrony środowiska i inspektora sanitarnego.

W ramach zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko tych projektów, organ podaje do publicznej wiadomości informację o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o projekcie oraz możliwości składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie miejsce i co najmniej 21-dniowy termin ich składania.

Organ opracowujący projekt ma obowiązek wziąć pod uwagę ustalenia zawarte

w prognozie oddziaływania na środowisko, opinię organu ochrony środowiska oraz inspektora sanitarnego, a także rozpatrzyć uwagi i wnioski zgłoszone w ramach udziału społecznego przez zainteresowane podmioty. Dlatego do przyjętego dokumentu trzeba obowiązkowo załączyć pisemne informacje o sposobie wykorzystania ustaleń prognozy oddziaływania na środowisko, opinii i uzgodnień z organem ochrony środowiska i inspektorem sanitarnym oraz wyników udziału społeczeństwa (informacje o zgłoszonych uwagach i wnioskach oraz sposobie ich wykorzystania). W przypadku odrzucenia części zgłoszonych uwag, niezbędne jest wyjaśnienie z jakich powodów ich nie uwzględniono.

Organ ma również obowiązek podać do publicznej wiadomości informację o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o przyjętym dokumencie.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest dokumentem, który uchwała rada gminy w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego odgrywa kluczową rolę dla kształtowania naszego najbliższego otoczenia, m. in. określa które grunty zostaną przeznaczone na rozwój przemysłu, dróg czy budownictwa mieszkaniowego oraz ich charakterystykę jak np. rodzaj możliwej działalności przemysłowej, parametry nowopowstających dróg czy dopuszczalną ilość kondygnacji w nowopowstających budynkach mieszkalnych itp.

Proces opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego jest wielostopniowy. Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza (w miejscowej prasie, przez obwieszczenie oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości) o podjęciu tej uchwały określając jednocześnie formę, miejsce i termin (minimum 21 dni od dnia ogłoszenia) składania wniosków do planu. Ponadto zawiadamia, na piśmie, o podjęciu uchwały instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu, m. in. gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną, zarząd województwa – w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa, właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Organ rozpatruje zgłoszone wnioski w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania i sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Warunki, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko ma określić Rozporządzenie Ministra Środowiska.

Po wprowadzeniu zmian w projekcie wynikających z uzyskanych opinii i uzgodnień właściwych instytucji i organów wójt, burmistrz albo prezydent miasta informuje o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu (na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia).

Organ wykląda ten projekt do publicznego wglądu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko na okres co najmniej 21 dni i organizuje w tym czasie dyskusję publiczną. Ponadto wyznacza w ogłoszeniu termin, w którym każdy (w tym organizacje społeczne) może wnosić uwagi do projektu (nie krótszy niż 14 dni

od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu). Uwagi należy złożyć na piśmie⁶². Organ rozpatruje te uwagi w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania i kolejno – wprowadza zmiany do projektu planu wynikające z rozpatrzenia tych uwag oraz ponawia uzgodnienia w niezbędnym zakresie. Następnie wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt planu wraz z listą nieuwzględnionych uwag. Uchwalając plan miejscowy rada gminy rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia tych nieuwzględnionych uwag do projektu. Każdy ma prawo wglądu do uchwalonego planu miejscowego oraz otrzymania z niego wypisów i wyrysów.

Postępowania administracyjne

Realizacja procesu inwestycyjnego, który może mieć wpływ na środowisko przebiega w kilku etapach, w ramach których wydawanych jest szereg decyzji administracyjnych. Decyzja administracyjna jest rozstrzygnięciem właściwego organu w określonej formie, które reguluje sferę indywidualnych praw i obowiązków obywateli (przyznaje je, zmienia lub odbiera).

Lokalizacja inwestycji

Zasadą jest, że lokalizacja inwestycji następuje na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tam, gdzie planu nie uchwalono – lokalizacja taka następuje na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, wydawanej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na wniosek inwestora. W przypadku inwestycji celu publicznego czyli takich, które mają służyć realizacji celów publicznych (np. budowa oczyszczalni ścieków, mostów) – w razie braku planu miejscowego lokalizacja następuje na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydawanej na wniosek inwestora przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w przypadku inwestycji o znaczeniu krajowym i wojewódzkim – w uzgodnieniu z marszałkiem województwa.

Organizacja społeczna może żądać dopuszczenia do udziału w tym postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione jej celami statutowymi i gdy przemawia za tym interes społeczny. W przypadku, gdy organ uzna żądanie organizacji za uzasadnione i wyda postanowienie o dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu, organizacja uczestniczy w nim na prawach strony. Oznacza to, że może m. in. złożyć odwołanie od decyzji, a także skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego (WSA), a w przypadku niekorzystnego rozstrzygnięcia tego sądu – skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA).

Niektóre inwestycje lokalizowane są według szczególnych zasad⁶³.

⁶² jako takie uznaje się również uwagi wniesione w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym

⁶³ dotyczy to na przykład dróg publicznych, lokalizowanych i realizowanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 721, z późn. zm.) oraz tzw. „przedsięwzięć Euro 2012” lokalizowanych i realizowanych na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 roku o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2007 r., Nr 173, poz. 1219)

◆ Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia

Realizacja inwestycji, która może znacząco oddziaływać na środowisko jest możliwa dopiero po uzyskaniu tzw. decyzji środowiskowej⁶⁴. W takim przypadku przeprowadza się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w którym analizuje się i ocenia wpływ planowanej inwestycji na środowisko, zdrowie i warunki życia ludzi, a także możliwości oraz sposoby zapobiegania i ograniczania negatywnego oddziaływania na środowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (WSA) uznał, że inwestor może wystąpić o decyzję środowiskową po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy (lokalizacyjnej) czy równocześnie z wnioskiem o jej wydanie, a organ orzekający w sprawie decyzji środowiskowej nie jest związany ustaleniami decyzji lokalizacyjnej (w tym odnośnie np. środków łagodzących). WSA podkreślił także, że w sytuacji gdy inwestor nie może uzyskać pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla wariantu realizacji przedsięwzięcia zaakceptowanego w decyzji lokalizacyjnej, musi zaniechać realizacji przedsięwzięcia w wariantcie przewidzianym w decyzji lokalizacyjnej⁶⁵.

Kompetencja do wydania decyzji środowiskowej zależy od rodzaju przedsięwzięcia. W większości przypadków wydaje ją wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko o szczególnym charakterze – wojewoda lub inne organy (starosta, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych). Dla inwestycji, dla których nie można wykluczyć znaczących oddziaływań na środowisko na wstępnym etapie postępowania, sporządza się dodatkowo raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

W postępowaniu, w ramach którego sporządzany jest ten raport, organ ma obowiązek zapewnić możliwość udziału społeczeństwa (Art. 53 POŚ).

Zasada udziału społecznego, realizowana jest według określonej procedury.

Organ, po otrzymaniu wniosku inwestora o wszczęcie postępowania, zamieszcza o tym dane w publicznie dostępnym wykazie oraz podaje do publicznej wiadomości informację o możliwości składania uwag i wniosków w terminie 21 dni od daty publikacji wiadomości. Organ powinien podać te informacje do publicznej wiadomości także na swojej stronie internetowej, jeśli ją posiada oraz w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP)⁶⁶.

Każdy ma prawo:

- sprawdzić w wykazie, jakie dokumenty są dostępne,
- wystąpić z żądaniem udostępnienia dokumentów⁶⁷,

⁶⁴ decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia

⁶⁵ wyrok z dnia 26 kwietnia 2007 roku (sygn. IV Sa/Wa 2319/06, prawomocny)

⁶⁶ zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej każdy organ administracji ma obowiązek posiadać swoją stronę BIP

⁶⁷ podstawą żądania jest Art. 19 POŚ (prawo dostępu do informacji o środowisku); dokumenty zawarte w wykazie udostępnia się bez opłat w dniu złożenia wniosku o ich udostępnienie

- zapoznać się z dokumentacją sprawy⁶⁸,
- zgłosić uwagi i wnioski w terminie 21 dni od daty podania do publicznej wiadomości informacji o umieszczeniu danych o wniosku w publicznie dostępnym wykazie. Organ ma obowiązek rozpatrzyć zgłoszone uwagi i wnioski. Uwagi lub wnioski złożone po upływie tego terminu, pozostawia się bez rozpatrzenia; do otrzymanych uwag i wniosków nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA) dotyczących skarg i wniosków (a więc m. in. organ nie ma obowiązku indywidualnego odpowiadania na uwagi i wnioski, a formą takiej odpowiedzi jest informacja o sposobie ich wykorzystania, która musi być zawarta w uzasadnieniu wydanej później decyzji),
- wziąć udział w rozprawie administracyjnej, otwartej dla społeczeństwa, którą organ może przeprowadzić w danej sprawie; na rozprawie każdy ma prawo składania wszelkiego rodzaju wniosków.

Dodatkowe uprawnienia mają organizacje ekologiczne⁶⁹. Jeżeli uzasadniając to miejscem swojego działania⁷⁰, zgłoszą one chęć uczestniczenia w tym postępowaniu administracyjnym (wymagającym udziału społeczeństwa tj. w ramach, którego sporządzany jest raport) i złożyły uwagi lub wnioski w ramach tego postępowania uczestniczą w nim na prawach strony (Art. 33 POŚ). Zgłoszenie przez organizacje ekologiczne chęci uczestniczenia w postępowaniu powinno nastąpić równocześnie ze złożeniem uwag lub wniosków, zgłoszenia dokonane po złożeniu uwag lub wniosków nie uwzględnia się. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji służy zażalenie. Organ wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby nie ma obowiązku zawiadamiania o tym organizacji ekologicznych, nawet jeżeli uzna że mogą one być zainteresowane udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony.

Właściwy organ dane o wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zamieszcza w publicznie dostępnym wykazie oraz podaje do publicznej wiadomości informację o tym fakcie (jak opisano wcześniej).

Każdy ma prawo zapoznać się z treścią decyzji, informacją o zgłoszonych uwagach i wnioskach oraz sposobie ich wykorzystania przez organ. Organizacji ekologicznej, która uczestniczyła w postępowaniu na prawach strony, organ jest zobowiązany doręczyć wydaną decyzję. W terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji organizacja ekologiczna może złożyć od niej odwołanie, a następnie skargę do WSA, a w dalszej kolejności – skargę kasacyjną do NSA.

⁶⁸ stanowiące informację o środowisku lub jego ochronie

⁶⁹ definicja wg POŚ: organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska

⁷⁰ chodzi tu nie o siedzibę, ale o miejsce, którego będzie dotyczyła decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, czyli miejsce położenia planowanego przedsięwzięcia i fakt czy miejsce to leży w obszarze działania organizacji określonym w statucie

◆ Decyzja ustalająca warunki prowadzenia robót

Po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestor powinien uzyskać decyzję ustalającą warunki prowadzenia robót, o ile mają one polegać na regulacji wód oraz budowie wałów przeciwpowodziowych, lub wykonywaniu robót melioracyjnych, dokonywaniu odwodnień budowlanych i innych robót ziemnych zmieniających stosunki wodne, na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych, zwłaszcza gdy roboty mają być prowadzone na terenach, na których znajdują się skupienia roślinności o szczególnej wartości z punktu widzenia przyrodniczego, terenach o walorach krajobrazowych i ekologicznych, terenach masowych lęgów ptactwa, występowania skupień gatunków chronionych oraz tarlisk, zimowisk, przepławek i miejsc masowej migracji ryb i innych organizmów wodnych. Decyzję wydaje wojewoda.

W postępowaniu w sprawie decyzji ustalającej warunki prowadzenia robót mogą uczestniczyć organizacje społeczne na zasadach określonych w Art. 31 KPA tj. organ wszczynający postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby ma obowiązek zawiadomienia o tym organizacji społecznej, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, i gdy przemawia za tym interes społeczny. Ponadto organizacja społeczna może żądać, w sprawach dotyczących innych osób:

- wszczęcia postępowania,
- wszczęcia postępowania i dopuszczenia do udziału w tym postępowaniu,
- dopuszczenia do udziału w postępowaniu już toczącym się, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Organ, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione albo wszczyna postępowanie z urzędu albo wszczyna postępowanie i dopuszcza organizację do udziału w tym postępowaniu albo dopuszcza organizację do udziału w toczącym się postępowaniu.

W dwóch ostatnich przypadkach, po wydaniu przez organ administracji publicznej stosownego postanowienia, organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, co oznacza, że może korzystać niemalże ze wszystkich uprawnień przysługujących stronie tj. m. in. złożyć odwołanie od decyzji wydanej w sprawie.

◆ Pozwolenie na budowę

Większość przedsięwzięć, które mogą wywierać szkodliwy wpływ na środowisko jest związanych z prowadzeniem robót budowlanych. Rozpoczęcie robót budowlanych jest dopuszczalne dopiero po uzyskaniu przez inwestora ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (w przypadku mniej znaczących przedsięwzięć – po zgłoszeniu budowy).

Pozwolenie na budowę wydaje się na wniosek inwestora. Organem właściwym do jego wydania, w zależności od rodzaju inwestycji jest starosta lub wojewoda. Jeśli przy danym przedsięwzięciu wymagane są decyzje omówione wcześniej,

inwestor musi je uzyskać przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.

W postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę nie może brać udziału nikt poza stronami tego postępowania (Art. 28 ust. 3 ustawy Prawo budowlane)⁷¹. Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu (teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu).

W postępowaniu tym nie ma zastosowania Art. 31 KPA, co oznacza, że organizacje społeczne nie mogą brać udziału w tym postępowaniu (nie mogą np. złożyć odwołania od decyzji – pozwolenia na budowę).

W przypadku uzyskania informacji o naruszeniu przepisów prawa budowlanego przez inwestora (np. wykonującego roboty budowlane bez pozwolenia budowlanego – samowola budowlana lub w sposób niezgodny z tym pozwoleniem) inspektor nadzoru budowlanego powinien przeprowadzić postępowanie kontrolne i zbadać sytuację. Dlatego każdy może i powinien zawiadomić inspektorat o podejrzeniu naruszenia przepisów przez inwestora. W przypadku potwierdzenia tego podejrzenia inspekcja budowlana ma bowiem obowiązek wszcząć postępowanie w sprawie samowoli budowlanej lub innego naruszenia przepisów prawa budowlanego. Postępowanie przed organem nadzoru budowlanego jest wszczynane z urzędu i podmiot, który zawiadomił o nieprawidłowościach nie bierze w nim udziału.

Opisane procedury regulują ponadto udział społeczny w wielu postępowaniach kończących się wydaniem innych, niż wymienione, decyzji administracyjnych, dotyczących środowiska i jego ochrony, przy czym, należy pamiętać, że przepisy szczególne w wielu przypadkach modyfikują sposób postępowania.

Z uwagi na wielość decyzji dotyczących środowiska nie jest możliwe wyczerpujące ich przedstawienie w niniejszym raporcie.

Tytułem przykładu można wymienić jednak pewne postępowania, które kończą się wydaniem decyzji będących przedmiotem szczególnego zainteresowania opinii publicznej, w tym i organizacji pozarządowych, uwzględniając zarysowany wcześniej podział decyzji na takie, które:

- zakładają udział społeczny na zasadach określonych w Art. 31-39 Prawa ochrony środowiska: „każdy” może złożyć wnioski i uwagi, a organizacje społeczne oprócz tego – wziąć udział w postępowaniu na prawach strony (wyłącznie po złożeniu wniosku o dopuszczenie do postępowania, bez konieczności uzyskania potwierdzenia o dopuszczeniu do postępowania),
- przewidują udział społeczny według przepisów KPA (wyłącznie dla organizacji społecznych na podstawie Art. 31),
- nie wymagają udziału społecznego.

⁷¹ ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118, z późn. zm.)

W grupie pierwszej można wskazać między innymi pozwolenia na zamknięte użycie GMO. Według Art. 29 Ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych⁷² – udział społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest wydanie tej decyzji regulują przepisy o udziale społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska.

Organizacje społeczne, na zasadach określonych w Art. 31 KPA mogą brać udział w postępowaniach kończących się wydaniem m.in. następujących decyzji:

- na podstawie Prawa ochrony środowiska: dopuszczalny poziom hałasu przenikającego do środowiska (Art. 115 a);
- na podstawie Ustawy o ochronie przyrody⁷³: zezwolenia na pozyskiwanie roślin i zwierząt objętych ochroną gatunkową (Art. 56), zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości (Art. 83), określenie warunków prowadzenia robót polegających na regulacji wód oraz budowie wałów przeciwpowodziowych, a także robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych, oraz innych robót ziemnych zmieniających stosunki wodne na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych (Art. 118);
- na podstawie Ustawy o odpadach⁷⁴: zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych (Art. 26), zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania lub transportu odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych (Art. 28 ust. 1);
- na podstawie Ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych⁷⁵: zezwolenia na zamierzone uwolnienie GMO do środowiska (Art. 36), zezwolenia na wprowadzenie do obrotu produktów GMO (Art. 41), wywóz lub tranzyt produktów GMO (Art. 51).

⁷² Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 roku o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz. U. z 2007 r., Nr 36, poz. 233)

⁷³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880, późn. zm.)

⁷⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach (Dz.U. z 2007 r., Nr 39, poz. 251, z późn. zm.)

⁷⁵ Poza udziałem społecznym Ustawa przewiduje szeroki dostęp do informacji o GMO. Na podstawie Art. 14a udostępnieniu podlegają informacje: 1) dotyczące ogólnej charakterystyki GMO; 2) dotyczące nazwiska i adresu lub nazwy i siedziby użytkownika GMO; 3) dotyczące miejsca zamkniętego użycia GMO lub zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska; 4) dotyczące miejsca, zakresu i charakteru wprowadzenia produktu GMO do obrotu; 5) inne niż wymienione w pkt 1-4 mające znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony zdrowia ludzi i środowiska. Na podstawie Art. 14 ust. 1 Minister Środowiska jest zobowiązany do ogłaszania w Dzienniku Urzędowym informacji o awariach GMO powodujących niekontrolowane rozprzestrzenianie się GMO. Zgodnie z Art. 14 ust. 2 w sprawach dostępu do informacji w zakresie GMO stosuje się odpowiednio przepisy o dostępie do informacji o środowisku. Przepisy Art. 40, 50 i 56 przewidują prowadzenie przez Ministra Środowiska rejestrów: Zamierzonego Uwalniania GMO do Środowiska, Produktów GMO, Wywozu za Granicę i Tranzytu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktów GMO. Rejestry są prowadzone w formie elektronicznej. Są jawne. Stosuje się do nich przepisy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie. Wgląd do rejestru jest zwolniony z opłat.

Udział społeczny jest wykluczony m.in. w sprawach wydania następujących decyzji emisyjnych:

- na podstawie Prawa ochrony środowiska: pozwolenia zintegrowane (Art. 181 ust. 1 pkt 1), pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza (Art. 181 ust. 1 pkt 2)⁷⁶;
- na podstawie Prawa wodnego⁷⁷: pozwolenia wodnoprawne⁷⁸, w tym na pobór wód oraz na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi;
- na podstawie Ustawy o odpadach: zezwolenia na wytwarzanie odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych (Art. 17).

⁷⁶ Zgodnie z Art. 185 ust. 1 Prawa ochrony środowiska stronami postępowania o wydanie pozwolenia są prowadzący instalację oraz, jeżeli w związku z eksploatacją instalacji utworzono obszar ograniczonego użytkowania, władający powierzchnią ziemi na tym obszarze, zgodnie natomiast z ust. 2 tego przepisu - w postępowaniu o wydanie pozwolenia nie stosuje się Art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁷⁷ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku (Dz.U. z 2005 r., Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.).

⁷⁸ Art. 127 ust. 7 Prawa wodnego stanowi, że stroną postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego jest wyłącznie ubiegający się o nie wnioskodawca, właściciel wody, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, a także właściciel urządzenia wodnego, władający powierzchnią ziemi oraz uprawniony do rybactwa znajdujący się w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych. Art. 127 ust. 8 wyłącza w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego stosowanie Art. 31 KPA. Mimo wyłączenia udziału społecznego, zgodnie z Art. 127 ust. 6 informację o wszczęciu postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego właściwy organ zobowiązany jest podać do publicznej wiadomości.

Efektywny udział społeczny
– niezbędne warunki

Zjawisko poszerzania praw związanych z tzw. partycypacją społeczną w zakresie decyzji związanych ze środowiskiem było i jest częścią szerszego procesu poszerzania udziału społecznego w podejmowaniu decyzji, czyli kształtowania tzw. demokracji uczestniczącej⁷⁹.

Proces ten jest opisywany jako reakcja na deficyt społecznej legitymizacji decyzji podejmowanych przez polityków, często pod wpływem różnych sektorów gospodarki. Jak zauważają analitycy życia społecznego następuje przejście od elitystycznego⁸⁰ modelu rządzenia, w którym rady ekspertów są autorytatywnymi źródłami regulacji, w kierunku modelu, w którym to obywatele mają głos w podejmowaniu decyzji⁸¹. Tym samym obywatele nie delegują już swoich praw do pochodzących z wyborów polityków, kierujących administracją, lecz pozostawiają sobie część kompetencji decyzyjnych. Zwiększa to możliwości kontrolowania władz i kształtowania rzeczywistości społecznej, gospodarczej i środowiskowej.

Zakłada się, że decyzje podejmowane z udziałem społecznym są bardziej trwałe, ponieważ uwzględniają większą ilość perspektyw i interesów niż narzucane z góry rozwiązania. Nie bez znaczenia pozostaje również poczucie sprawstwa i udziału minimalizujące prawdopodobieństwo zakwestionowania wspólnie wypracowanych rozwiązań. Głównym oparciem i jednocześnie warunkiem efektywności procesu jest rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, przyzwyczajone do zaangażowania w sprawy dobra wspólnego na poziomie lokalnym i ponadlokalnym oraz aktywnie działające na forum publicznym.

Kwestia definicji udziału społecznego jest sporna. Udział ten może przebiegać w różnym stopniu (np. możliwość komentowania projektu stworzonego przez władze *versus* możliwość opracowania projektu wspólnie z władzami) i na różnych poziomach (polityka ekologiczna państwa lub plan zagospodarowania przestrzennego miasta). Udział ten wymaga dużego stopnia upodmiotowienia i bezpośredniego wkładu w proces decyzyjny⁸². Szersze spojrzenie każe odróżniać komunikację, w której opinia publiczna jest odbiorcą informacji od rzeczywistego udziału, w którym opinia publiczna ma możliwość zmiany przedmiotu komunikatu.

Mechanizmy udziału są zróżnicowane – począwszy od tradycyjnych (spotkania publiczne, tworzenie ciał doradczych) do bardziej innowacyjnych jak konferencje konsensusowe czy różnego rodzaju warsztaty. Można poszukiwać opinii wśród indywidualnych członków społeczeństwa (sondaże) lub opinii wypracowywanych w dyskusjach grupowych (badania fokusowe).

Na ile udział społeczny sprawia, że rzeczywiście podejmowane są lepsze decyzje? Jest to kwestia, na którą odpowiedzieć można odwołując się do systemu wartości. Decydent mógłby powiedzieć, że podejmowałby lepsze decyzje bez udziału

⁷⁹ Gąciarz B. (2004) Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty

⁸⁰ takiego, w którym decyzje dotyczące całego społeczeństwa są podejmowane tylko i wyłącznie przez elity władzy politycznej i gospodarczej w koalicji z wybranymi przez nie ekspertami

⁸¹ Rowe G., Fewer L.J. (2004). Evaluating Public Participation Exercises: A Research Agenda. W: Science, Technology & Human Values, Vol. 29, No. 4, str. 512-557

⁸² Arnstein S.R. (1969). A Ladder of citizen participation. W: Journal American Institute of Planners, 35

społeczeństwa. Kwestią kluczową są tutaj jednak prawa człowieka i obywatela, a nie efektywność podejmowania decyzji. Pytając o zasadność udziału społecznego nie unikniemy sądów normatywnych i normatywnych wyborów. Efektywność nie jest pojęciem uniwersalnym, jest zawsze związana z kontekstem – celem działania lub/i perspektywą osoby działającej.

Pojęcie efektywności w kontekście udziału społecznego wymaga zdefiniowania pewnych kryteriów, ze względu na które proces ten będzie oceniany. Pojęcie efektywności jest bowiem uzależnione od punktu widzenia i relatywne w stosunku do celu działania (z czyjego punktu widzenia efektywne? efektywne dla osiągnięcia jakiego celu?).

W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwie grupy kryteriów używanych do oceny efektywności udziału społecznego.

Pierwsza z nich uwzględnia kryteria związane z wynikiem procesu udziału. Zwraca się tu uwagę na fakt, czy przeprowadzenie udziału społecznego miało oddziaływanie na opinie, wiedzę i postawy uczestników i w rezultacie na charakter podjętej decyzji. Wśród możliwych pytań pozwalających ocenić efektywność mogłyby znaleźć się pytania o stopień uwzględnienia opinii różnych stron w ostatecznej decyzji, udokumentowanie propozycji odrzuconych wraz z uzasadnieniem odrzucenia (sporządzenie czegoś na kształt protokołu rozbieżności stosowanego w trakcie mediacji). Druga grupa kryteriów koncentruje się na procesie udziału jako takim, czyli ocenia w jaki sposób składowe procesu, działania podjęte w jego ramach doprowadziły do zaangażowania stron na sprawiedliwych zasadach, tj. takich, które umożliwiają im wzajemną komunikację (w przeciwieństwie do komunikacji jednostronnej). Ważna jest liczba i różnorodność uczestników biorących udział w procesie decyzyjnym, ich reprezentatywność jako przedstawicieli poszczególnych grup interesu, dostępność zasobów informacyjnych, przejrzystość procesu pod względem zasad działania oraz jego czasowe rozplanowanie.

Udział społeczny przyjmować można różne formy. Każda z nich może być oceniona pod względem efektywności we wspomnianych kategoriach. Pomimo różnorodności metod, da się jednak wyróżnić warunki, które muszą być spełnione aby zapewnić skuteczność włączania społeczeństwa w podejmowanie decyzji. Porządkując opisane kwestie, można proces udziału społecznego podzielić na trzy kategorie, odzwierciedlające do pewnego stopnia chronologię podejmowanych działań⁸³.

Stworzenie warunków do konsultacji i udziału

Wdrażanie regulacji o udziale społecznym w podejmowaniu decyzji w kwestiach środowiskowych jest szczególnie ważne w Polsce. Brakuje bowiem w naszym kraju tradycji udziału społecznego, a w związku z tym również silnych organizacji pozarządowych i aktywnych postaw obywatelskich. Projektując proces konsultacji

⁸³ Kędra A., Henzler P., Strumińska M. (2005). Uciążliwa konieczność, czy niewykorzystana szansa? Ocena realizacji Zasady nr 10 Deklaracji z Rio de Janeiro w Polsce; zobacz też: www.ine-isd.org.pl

i udziału należy więc dostosować go do specyficznego kontekstu społecznego. Szczególnie istotna okazuje się na tym etapie informacja wspomagająca, przyjmująca dwojaką postać.

W pierwszym rzędzie chodzi o informację na temat samego procesu udziału, jego ram czasowych (do kiedy można zgłaszać pierwsze uwagi, kiedy udostępniony zostanie do konsultacji pierwszy projekt a kiedy gotowa wersja, terminarz spotkań itp.), procedur (w jaki sposób można brać udział w procesie, jakie prawa mają uczestnicy procesu i jak je egzekwować). Druga postać informacji wspomagającej ma charakter merytoryczny. Na każdym etapie procesu uczestnicy powinni otrzymywać adekwatne informacje na temat przedmiotu konsultacji, czyli przykładowo informacje o istocie problemu, celu postępowania, możliwych rozwiązaniach oraz ich konsekwencjach dla środowiska i zdrowia⁸⁴. Proces informowania uwzględnić musi zróżnicowany poziom wiedzy uczestników konsultacji i różnorodność kanałów informacyjnych.

Pierwszy z wymienionych aspektów odnosi się do niezwykle istotnego problemu związanego z udziałem społecznym w decyzjach środowiskowych tj. faktu, że ich przedmiotem są często kwestie specjalistyczne, opisane językiem technicznym, niezrozumiałym dla przeciętnego obywatela. Jednocześnie, jako osoby dotknięte skutkami realizacji zamierzeń, obywatele mają prawo poznać istotę problemu, zrozumieć ją i współuczestniczyć w podejmowaniu decyzji. Niezdolność do przyswojenia technicznych informacji wywołuje poczucie bezsilności oraz frustrację, przeradzającą się niejednokrotnie w agresję w stosunku do urzędników i inwestora.

Różnorodność kanałów informacyjnych zapewnić ma dotarcie komunikatów do osób potencjalnie zainteresowanych udziałem w procesie. Dla zapewnienia efektywności procesu warto więc nie tylko wywiesić stosowną informację w urzędzie i na stronie internetowej licząc, że zainteresowani się na nią natkną. Należy podjąć aktywną akcję informacyjną – wywieszać informacje w miejscach zwyczajowo do tego przyjętych i uczęszczanych, wysyłać informacje pocztą zwykłą lub elektroniczną do osób zidentyfikowanych wstępnie jako dotkniętych skutkami decyzji. Wybierając sposób komunikacji uwzględnić należy specyfikę grupy, do której chcemy dotrzeć. W regionie, w którym odsetek osób posiadających stały dostęp do Internetu wynosi 10% nie można liczyć na to, że zamieszczenie odpowiedniej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej lub przesłanie jej wyłącznie pocztą elektroniczną będzie działaniem wystarczającym.

Projektując proces udziału społecznego uwzględnić należy szereg pozornie drobnych kwestii, takich jak czas i miejsce spotkania. Godzina spotkania powinna być dobrana tak, by umożliwić jak największej ilości zainteresowanych wzięcie w nim udziału bez konieczności brania dnia wolnego w pracy. Miejsce spotkania powinno

⁸⁴ W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż informacje o konsekwencjach dla środowiska często pomijają lub traktują w sposób pobieżny informacje na temat oddziaływań zdrowotnych będących skutkiem zmian w jakości środowiska. A przecież, zwłaszcza w przypadku procesów decyzyjnych dotyczących konkretnych inwestycji lub pozwoleń zintegrowanych, jest to sprawa strategiczna. To właśnie oddziaływania zdrowotne budzą największe obawy obywateli.

umożliwić dojechanie do niego osobom nie posiadającym samochodu. To wszystko sprowadza się generalnie do utrzymania kosztów partycypacji na niskim poziomie.

Przebieg udziału społecznego⁸⁵

W związku z dużym zróżnicowaniem problemów będących przedmiotem procesów decyzyjnych nie można mówić o uniwersalnej liczbie konsultacji koniecznych dla osiągnięcia satysfakcjonującego efektu. Z dużą pewnością można za to stwierdzić, kiedy proces udziału społecznego powinien zostać rozpoczęty. Bez wątplenia warunkiem koniecznym pełnego uczestnictwa jest rozpoczęcie go na najwcześniejszym etapie procesu decyzyjnego czyli na etapie planowania, kiedy wszystkie możliwości są jeszcze otwarte. Późne włączenie społeczeństwa może spowodować negatywne reakcje i doprowadzić do zupełnego odrzucenia proponowanych rozwiązań, gdy uczestnicy procesu dostrzegą, że oferowany im wybór jest w rzeczywistości niezwykle ograniczony. Władza odpowiedzialna za wydanie decyzji powinna więc powiadomić o zamiarze jej przygotowania i już na tym etapie rozpocząć zbieranie opinii i propozycji od obywateli używając do tego celu określonych metod (zbieranie komentarzy drogą mailową, uruchomienie infolinii lub punktu informacyjnego, przeprowadzenie badania opinii publicznej, organizacja spotkania czy też utworzenie społecznego organu doradczego). Drugi etap procesu udziału powinien nastąpić przy okazji prezentacji projektów, kolejny zaś powinien dotyczyć projektu ostatecznie wytypowanego do realizacji.

Zaprojektowanie procesu udziału społecznego wymaga od decydentów podejścia nazywanego konsekwencjonalistycznym tzn. myślenia o tym, jak dana decyzja, polityka, plan, projekt wpłynie nie tylko na środowisko lecz również na jakość życia ludzi. To właśnie rozpoznanie oddziaływań pozwala na wyodrębnienie grup, które w szczególnym stopniu powinny być objęte procesem informowania, konsultowania oraz udziału. Wytypowanie tych grup jest często problematyczne ze względu na konieczność podjęcia decyzji o wyznaczeniu granicy oddziaływania oraz ze względu na subiektywną naturę odczuć związanych z ochroną środowiska. Jest to wyraźnie widoczne w czasie konfliktów ekologicznych, których przedmiotem jest według jednych kwestia lokalna (zbudowanie drogi pomiędzy dwiema miejscowościami), a w związku z tym rozstrzygać ją powinni mieszkańcy lokalni, według drugich zaś - globalna (wyginięcie gatunku rośliny na skutek budowy drogi), o której rozstrzygać ma prawo daleko szersza rzesza ludzi. Stąd też władzy, która nie cieszy się zaufaniem społecznym trudno jest uniknąć zarzutów o tendencyjność w doborze potencjalnie zainteresowanych udziałem grup. Legitymizację procesu zapewnić może jego otwartość czyli możliwość włączenia jednostek nie wskazanych przez władze, tak aby – koniec końców – brały w nim udział wszystkie zainteresowane strony – czy to bezpośrednio czy to pośrednio, dzięki utworzeniu swego rodzaju reprezentacji

⁸⁵ liczba konsultacji, etap opracowania projektu, na którym zostały przeprowadzone, niezależność ekspertów i organizacji dopuszczonych do procesu

poszczególnych grup interesu. W związku ze wspomnianą już skomplikowaną naturą problemów z zakresu ochrony środowiska należy umożliwić poszczególnym grupom powołanie własnych ekspertów, dzięki czemu zwiększy się ich niezależność.

Sposób uwzględnienia wypracowanych w trakcie procesu rozwiązań⁸⁶

Etap kończący proces konsultacji wiąże się z koniecznością ostatecznego sformułowania planu, decyzji czy projektu, który był przedmiotem procedur udziału. W dokumencie zawierającym ostateczną wersję decyzji powinna znaleźć się informacja na temat przeprowadzonych konsultacji społecznych wraz z informacją co do ich efektów tzn. z opisem wpływu jaki miały procedury udziału społecznego na kształt ostatecznie podjętej decyzji. Dokument taki może nawet spełniać rolę swoistego protokołu rozbieżności, w którym ujmuje się informację na temat propozycji odrzuconych wraz z wyjaśnieniem przyczyn braku ich akceptacji. Specjalną uwagę należy poświęcić informacji zwrotnej przekazywanej osobom i grupom zaangażowanym w proces udziału oraz grupom dotkniętym skutkami danej decyzji. Co ważne, udział społeczny nie powinien się kończyć wraz z momentem podjęcia decyzji. Strony zainteresowane oraz grupy dotknięte skutkami oddziaływań powinny mieć możliwość monitorowania i ewentualnej interwencji w procesy realizacji decyzji czy projektu. Zagwarantowanie im tych możliwości pozwala na zwiększenie wiarygodności całego procesu udziału społecznego.

Aktywne społeczeństwo obywatelskie jest warunkiem koniecznym efektywnego prowadzenia konsultacji społecznych. Fakt ten ma poważne konsekwencje dla realizacji regulacji o udziale społecznym w Polsce – kraju, który nie posiada rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego.

Konsekwencją tego jest w sposób nieunikniony brak doświadczenia z zakresu dialogu społecznego w administracji publicznej. Nie trzeba w sposób regularny obserwować rzeczywistości społecznej, żeby stwierdzić, że samo wprowadzenie stosownego prawodawstwa nie jest w stanie zmienić lub wytworzyć nowych praktyk społecznych. Jeżeli więc oczekujemy od regulacji na temat udziału społecznego działań efektywnych, konieczne jest budowanie odpowiedniego

⁸⁶ Ocena działań z tej kategorii pozwala na stwierdzenie, na ile udział społeczny miał wpływ na kształt projektu, czy uczestnicy konsultacji zostali poinformowani o ewentualnych przyczynach odrzucenia swoich propozycji, czy informacje o konsultacjach i ich efektach znalazły się w ostatecznym tekście polityki, strategii bądź planu będącego obiektem rozważań, czy ustanowiono możliwości monitorowania realizacji projektu przez zainteresowane grupy społeczne, czy ustalono oceny wdrożenia oraz czy istnieją możliwości odwołania się do odpowiednich władz w przypadku odmówienia im prawa do udziału na którymkolwiek etapie opisanego powyżej procesu.

potencjału poprzez prowadzenie szkoleń dla urzędników administracji publicznej różnych szczebli i różnych funkcji, tworzenie jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za prowadzenie procedur udziału społecznego, włączanie odpowiednich treści w programy edukacyjne, promowanie problematyki udziału społecznego w sektorze pozarządowym. Są to zadania stojące przed władzami na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym.

Spółeczeństwo i decydenci – polskie
uwarunkowania procesu konsultacji

Regulacje o dostępie do informacji i udziale społecznym wprowadzone zostały do polskiego systemu prawnego wraz z ustawą Prawo ochrony środowiska w roku 2001. Ich wprowadzenie związane było głównie z realizacją zobowiązań wynikających z ratyfikacji przez Polskę Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska oraz podpisania Deklaracji z Rio de Janeiro.

Jak większość nowych przepisów, również i te musiały i nadal niestety muszą przejść trudny okres adaptacyjny. Ich wdrożenie przebiega w konkretnym kontekście społecznym i instytucjonalnym, którego cechy wpływają na efektywność przedsięwzięcia.

Ten proces wdrożeniowy nosi znamiona transferu instytucjonalnego. Regulacje dotyczące dostępu do informacji i udziału społecznego w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska zostały wypracowane w krajach zachodnich - w odmiennym otoczeniu instytucjonalnym – i wprowadzone w procesie dostosowania prawodawstwa polskiego do ram unijnych i międzynarodowych. Cechą charakterystyczną transferu instytucjonalnego są komplikacje wynikające z rozbieżności przyjętych sposobów działania w stosunku do tych zalecanych przez regulacje^{87,88}. Czynniki, które w sposób istotny wpływają zarówno na realizację regulacji o dostępie do informacji i o udziale społecznym, jak i na charakter konfliktów ekologicznych w Polsce opisano poniżej.

Brak tradycji związanych z udziałem społeczeństwa w procesach decyzyjnych

Ten tytułowy brak związany jest z tradycją centralnego planowania, która jako taka nie tylko nie uwzględniała udziału społecznego, lecz również dostępności informacji. Jak w każdej innej dziedzinie życia społecznego, wprowadzenie odpowiednich regulacji nie jest w stanie zmienić kształtowanych przez lata przyzwyczajęń.

I tak, osoby poszukujące w urzędach informacji formalnie posiadających status publicznej napotykają na swojej drodze szereg problemów, począwszy od konieczności tłumaczenia do jakich celów chcą wykorzystać daną informację, poprzez zastrzeżenia, że otrzymają ją, jeżeli zgodzi się na to wójt, burmistrz, dyrektor, starosta, wojewoda (w zależności od jednostki, w której informacji poszukujemy), skończywszy na zapewnieniach, że informacja nie jest dostępna, ponieważ jest dokumentem wewnętrznym lub objętym tajemnicą np. gospodarczą. W przypadku udziału społecznego w procesach decyzyjnych sprawa jest jeszcze trudniejsza ze względu na konieczność większego zaangażowania i aktywności ze strony administracji. Ponadto, co stanowi chyba zasadniczy problem, realizacja wymogów związanych z udziałem społecznym narusza zastane relacje władzy,

⁸⁷ Staniszkis J. (2004). Władza globalizacji

⁸⁸ Morawski W. (2000). Zmiana instytucjonalna

w których kontrola nad procesami decyzyjnymi leżała po stronie przedstawicieli administracji, świata polityki czy gospodarki. Tryb podejmowania decyzji jest więc trudno zmienić zarówno ze względu na tworzone i realizowane przez lata procedury (formalne i nieformalne), jak i ze względu na interesy poszczególnych grup uczestniczących w omawianych procesach.

Nie należy jednocześnie zapominać o tym, że urzędnicy i przedstawiciele gospodarki nie są jedynymi grupami znajdującymi się pod wpływem kształtowanych przez lata przyzwyczajęń. Równie silnie oddziałują one na tzw. partnerów społecznych – społeczności lokalne, pojedynczych obywateli, którzy nie tylko nie mają świadomości posiadanych praw lecz również nie mają w zwyczaju starać się o uczestnictwo w procesach decyzyjnych. Nowe przepisy zaczną więc działać dopiero, gdy zostaną wytworzone i rozpowszechnione nowe wzorce zachowań podpowiadające w jaki sposób korzystać z przysługujących praw.

Na brak tradycji nakłada się dodatkowy problem. Kwestie będące przedmiotem udziału społecznego w przypadku oddziaływań środowiskowych dotyczą często zjawisk niezwykle skomplikowanych, do zrozumienia których wymagana jest wiedza specjalistyczna. Fakt ten dodatkowo wzmacnia tendencje wykluczania społeczeństwa z procesów decyzyjnych.

Jak zwracają uwagę autorzy raportu oceniającego wdrożenie przez Polskę 10 Zasady z Rio de Janeiro (mówiącej o dostępie do informacji i udziale społecznym): „Do konsultacji zapraszani są ci, „co się znają”. Nie koniecznie są oni jednocześnie tymi, których dotkną, w sposób pośredni lub bezpośredni, konsekwencje wprowadzenia proponowanych rozwiązań. Ta cecha zdaje się być jednak w oczach urzędników i decydentów mało istotna”⁸⁹. Podejście to noszące miano technokratyzmu krytykowane jest zwłaszcza, gdy dotyczy zjawisk dotyczących jakości życia i ryzyka (zdrowotnego i ekologicznego). Ekspertci mogą przedstawić potencjalne konsekwencje danego rozwiązania oraz ryzyko, jakie wiąże się z poszczególnymi wariantami danego projektu. Nie mogą jednak odpowiadać za ludzi na pytanie jak chcą żyć i jakie ryzyko mają zaakceptować⁹⁰.

Wydaje się, że regulacje z zakresu dostępu do informacji i podejmowania decyzji w kwestiach dotyczących środowiska wychodzą z założenia co do konieczności demokratyzacji tej sfery życia ludzkiego. Realizacja tego postulatu jest jednak trudna, wymaga bowiem dodatkowych wysiłków podejmowanych w kierunku organizowania debaty publicznej oraz „tłumaczenia” zjawisk z zakresu nauk ścisłych na język zrozumiały dla przeciętnego obywatela.

Nowe regulacje prawne wychodzą z odmiennych założeń niż stosowana dotychczas praktyka społeczna. Powoduje to powstanie wzorców działań będących swego rodzaju zlepkiem starych i nowych metod. Słabość społeczeństwa obywatelskiego (opisana dokładniej poniżej), często niezdolnego do egzekwowania przynależnych mu praw, powoduje że wdrażanie udziału

⁸⁹ Kędra A., Henzler P., Strumińska M. (2006)... *op. cit.*

⁹⁰ Beck U. (2005). Władza i przeciwwładza w dobie globalizacji. Nowa ekonomia polityki światowej

społecznego w podejmowaniu decyzji zagrożone jest fasadowością tj. sytuacją, w której władze w najlepszym przypadku realizują minimum zobowiązań prawnych nie mających wielkiego wpływu na faktyczny przebieg procesu decyzyjnego i jego rezultat.

Słabość społeczeństwa obywatelskiego

Organizacje pozarządowe nie dysponują odpowiednimi zasobami finansowymi i kadrowymi, by czynnie wpływać na procesy decyzyjne na różnych szczeblach administracji publicznej⁹¹. Czynnikiem ten jest dodatkowo wzmocniony przez niską świadomość ekologiczną i konsumencką, która powoduje brak szerokiego poparcia dla działań różnorodnych grup aktywistów. Brak poparcia ze strony społeczeństwa stanowi poważną przeszkodę w funkcjonowaniu organizacji sektora pozarządowego. To właśnie ono jest bowiem głównym źródłem władzy i wpływu organizacji pozarządowych na politykę i rozwój gospodarczy.

Wciąż mały zasięg oddziaływania organizacji społecznych powoduje, że zarówno one, jak i pojedynczy obywatele reprezentujący społeczności lokalne, najczęściej nie są traktowani (zarówno przez administrację, samorządy, jak i inwestorów) jako poważni partnerzy dialogu⁹².

Poziom zaangażowania obywatelskiego w Polsce jest najniższy wśród 21 państw badanych w Europejskim Sondażu Społecznym (około 13% mierzone uczestnictwem i/lub członkostwem w organizacjach). Inne badania, skupione na społecznościach lokalnych dowodzą, że poziom aktywności obywatelskiej wynosi od 5 do 10%. W 2004 roku w Polsce zarejestrowanych było 53 tysiące organizacji pozarządowych, z czego według szacunków Stowarzyszenia Klon–Jawor jedynie około 1/3 z nich prowadzi aktywną działalność. Jako organizacje pozarządowe rozumie się tu organizacje realizujące funkcje obywatelskie, takie jak artikulacja potrzeb i interesów społecznych, kontrola władzy, pomoc potrzebującym, aktywizacja i integracja wspólnot społecznych. W badaniach sondażowych prowadzonych przez takie ośrodki jak CBOS czy SMG/KRC aktywność obywatelska Polaków bywa szacowana na dużo większą niż wspomniane 13%. Wynika to jednak z włączenia do definicji aktywności społecznej, prócz przynależności do organizacji pozarządowej, również przynależność do ruchu społecznego lub religijnego, członkostwa w partiach politycznych, związkach zawodowych, ochotniczych strażach pożarnych i komitetach rodzicielskich. Przy takiej definicji za aktywnych uznaje się około 25% społeczeństwa. Najwięcej organizacji działa w obszarze sport, turystyka, rekreacja (38%), zaś spośród organizacji potencjalnie zaangażowanych w procesy decyzyjne dotyczące środowiska statystyki są następujące: 8% - ochrona zdrowia, 6,5% - rozwój lokalny, 3,6% - ochrona środowiska⁹³.

⁹¹ Gliński P. (2006). Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?

⁹² Lewicka-Strzałecka A. (2006). Odpowiedzialność moralna w życiu gospodarczym

⁹³ Gliński P. (2006)... *op. cit.*

Jak twierdzą niektórzy badacze problemu, jedną z podstawowych blokad rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce jest niechętna postawa większości elit (nie tylko politycznych lecz również kulturalnych, medialnych, biznesowych, intelektualnych). Sądzą oni, że barierą rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest nie tyle antyobywatelska kultura i świadomość Polaków a blokada instytucjonalna. Zwraca się uwagę na fakt, że organizacje przynoszące najmniejszy efekt obywatelski są najsilniej wspierane przez państwo. Fundusze jednostek publicznych płynące w kierunku sektora pozarządowego trafiają głównie do organizacji i klubów sportowych, co samo w sobie interpretowane jest jako pozostałość poprzedniego systemu np. pod postacią postkomunistycznych struktur klientelistycznych⁹⁴.

Suma dofinansowań trzeciego sektora w Polsce jest dwu- trzykrotnie mniejsza od sum przeznaczanych na ten cel w Europie Zachodniej. 70-80% polskich organizacji pozarządowych nie posiada żadnego własnego istotnego majątku, tylko 20% dysponuje rezerwami finansowymi⁹⁵.

Przykładem wyraźnie pokazującym różny kontekst społeczny realizacji praw o dostępie do informacji i udziale społecznym w procesach decyzyjnych jest właśnie porównanie siły ekonomicznej pozarządowych sektorów w Polsce i w „starej” Europie. Według niektórych szacunków nasz sektor jest pięciokrotnie słabszy niż przeciętny sektor pozarządowy na zachodzie kontynentu⁹⁶. Ta słabość ekonomiczna przekłada się na możliwości wpływu – posługując się przykładami z zakresu udziału społecznego – organizacji tych nie stać z reguły na zamówienie ekspertyz lub wynajęcie prawnika, co w sposób rażący pokazuje dysproporcję pomiędzy możliwościami uczestników konsultacji, zwłaszcza w sytuacji konfliktowej. Badania konfliktów ekologicznych prowadzonych przez Regional Environmental Center w sposób interesujący uwypuklają ten problem, pokazując na konkretnych przykładach znaczącą rolę, jaką odgrywają prawnicy zatrudniani przez inwestorów⁹⁷.

Niski poziom zaufania społecznego

Zaufanie społeczne tworzy kapitał będący warunkiem wstępnym rozpoczęcia dialogu i negocjowania obopólnie korzystnych rozwiązań⁹⁸. Tymczasem, jak wykazują badania jedynie 14% Polaków twierdzi, że można ufać innym ludziom⁹⁹, zaś w przypadku kwestii związanych z ochroną środowiska jedynie 12% jest

⁹⁴ Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT (1999). Wybrane krajowe fundusze publiczne dostępne dla organizacji pozarządowych w Polsce w latach 1998 – 1999

⁹⁵ Gumkowska M., Herbst J. (2005) Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2004

⁹⁶ Leś E., Natęcz S. (2001). Sektor non-profit. Nowe dane i nowe spojrzenie na społeczeństwo obywatelskie w Polsce

⁹⁷ w projekcie: Promoting environmental mediation as a tool for public participation and conflict resolution; zobacz też: www.rec.org/REC/Programs/PublicParticipation/Mediation/case_studies.html

⁹⁸ Putnam R. (1995). Demokracja w działaniu

⁹⁹ TNS OBOP (2007). Penuria społeczeństwa obywatelskiego 2002-2007

skłonnych zaufać administracji regionalnej czy samorządowej, 9% - władzom regionalnym, 3% - rządowi i 2% przedsiębiorstwom¹⁰⁰. Brak zaufania to niezwykle istotny czynnik zmniejszający efektywność funkcjonowania procesów udziału społecznego i zaostrzający przebieg ewentualnych konfliktów ekologicznych. Jego oddziaływanie widoczne jest pod postacią oskarżeń o ukrywanie lub manipulowanie informacjami środowiskowymi wysuwanych przez partnerów społecznych konsultacji. Powszechne przeświadczenie o istnieniu istotnych informacji nie udostępnianych zainteresowanym skutecznie zapobiega udanej współpracy.

Przesłanką stojącą za regulacjami o dostępie do informacji i udziale społecznym w kwestiach środowiskowych jest twierdzenie, że zachowania i decyzje szkodliwe dla środowiska da się zminimalizować dzięki wiedzy i kontroli społecznej z tej wiedzy wynikającej. Zakłada się, że posiadanie informacji na temat środowiska czy też bardziej konkretnie - środowiskowych oddziaływań danego projektu - skłoni ludzi do działania. Tymczasem skłonność ludzi do działania jest zależna od ich wiary, że działanie przyniesie określone rezultaty oraz od zaufania do źródła informacji¹⁰¹.

W przypadku ochrony środowiska zależność ta ulega nasileniu ze względu na fakt, że oddziaływania środowiskowe częstokroć nie są widoczne gołym okiem (jak zawartość szkodliwych substancji w żywności) lub wymagają interpretacji na temat relacji przyczynowo-skutkowej. Ponadto, problemy środowiskowe często związane są z szacowaniem ryzyka wystąpienia najgorszego możliwego scenariusza: przedostania się zanieczyszczeń powodowanych przez zakład do wód gruntowych czy awarii w elektrowni atomowej.

Ludzie nie są w stanie samodzielnie zweryfikować informacji, czego konsekwencją jest konieczność dania wiary i zaufania tym, którzy informację przekazują. Niski poziom zaufania społecznego do instytucji wpływa na poczucie bezsilności obywateli oraz ich przekonanie o bezsensowności podejmowania wysiłków w kierunku zmian zaplanowanych regulacji czy projektów. Przekonanie o koalicji ekspertów, przedstawicieli gospodarki i polityki jest przyczyną ciągłej podejrzliwości. Jaskrawym przykładem tego zjawiska jest okrzyk „Kto Panu/Pani płaci?!” wznoszony przez uczestników spotkań, na których eksperci prezentują swoje opracowania na temat projektów będących obiektem konsultacji.

Charakter oskarżenia zwraca uwagę na jeszcze jedno zjawisko silnie związane z niskim zaufaniem społecznym - na korupcję. Jak wynika z badań organizacji takich jak Transparency International (TI) jej poziom w Polsce należy do wysokich. Sam ranking powstający na podstawie badań TI¹⁰² jest badaniem percepcji zjawiska korupcji, czyli nie tyle wyznacza jej realny poziom ile społeczne wyobrażenie o nim. Wyniki badań wskazujące na przekonanie o powszechności występowania tej patologii mają kardynalne znaczenie dla procesów udziału

¹⁰⁰ Eurobarometer (2005). The attitudes of European citizens towards environment

¹⁰¹ Macnaghten P., Urry J. (2005). Alternatywne przyrody. Nowe myślenie o przyrodzie i społeczeństwie

¹⁰² Lambsdorff J.G. (2007). Corruption Perception Index 2006. W: Global Corruption Report 2007; zobacz też: www.transparency.org/publications/publications/gcr_2007

i konsultacji. Niektóre procedury związane z szacowaniem oddziaływań środowiskowych projektów tworzą zależności w sposób uzasadniony budzące nieufność¹⁰³. W warunkach braku ścisłych reguł nieformalnych zapobiegających zachowaniom patologicznym¹⁰⁴ należy dbać, aby „żona Cezara była poza wszelkim podejrzeniem”. Niezależnie bowiem od tego, czy korupcja faktycznie wystąpiła czy nie, chęć do działania przejawiana przez potencjalnych uczestników konsultacji może być znacznie osłabiona przekonaniem o fasadowości procesu. Sami decydenci zresztą zdają się mieć tendencje do utwierdzania społeczeństwa w tej postawie twierząc, że sprawy, które teoretycznie powinny być poddane procedurom udziału społecznego są już „praktycznie przesądzone”.

Jednym z podstawowych sposobów odbudowywania zaufania społecznego jest przejrzystość procesów decyzyjnych i zasad nimi rządzących (patrz rozdział poprzedni). Rozwiązaniem wspomnianego może być również dopuszczenie do dyskusji i opiniowania ekspertów wyznaczonych przez organizacje pozarządowe czy społeczności lokalne. Przeszkodą w realizacji takiego scenariusza jest fakt, że organizacje pozarządowe i społeczności lokalne nie zawsze dysponują odpowiednimi środkami i kontaktami z przedstawicielami środowisk eksperckich. W szczególności dotyczy to społeczności lokalnych na terenach o charakterze wiejskim.

Zaufanie społeczne, a co za tym idzie również kapitał społeczny jest warunkiem rozpoczęcia współpracy i jednocześnie na skutek tej współpracy powstaje. W sytuacji braku zaufania mamy do czynienia ze zjawiskiem błędnego koła. Brakuje bowiem potencjału do rozpoczęcia współpracy a jedynym sposobem jego wytworzenia jest doświadczenie udanej kooperacji.

¹⁰³ np. za raporty o oddziaływaniu na środowisko płaci inwestor

¹⁰⁴ taką regułą może być silne przywiązanie do rzetelności naukowej wykonywanych ekspertyz w środowisku zawodowym czyli swoisty etos pracy danej branży silnie piętnujący rezygnowanie z rzetelności na rzecz interesu materialnego

Proces udziału społecznego w Polsce
– błędy popełniane na gminie

Jedną z największych przeszkód na drodze włączania obywateli oraz organizacji społecznych w procesy decyzyjne jest nastawienie przedstawicieli władz. Regulacje z tego zakresu traktowane są przez wielu urzędników jak uciążliwa formalność komplikująca ustalony od lat bieg rzeczy. Postawa ta łączy się często z przekonaniem o bezzasadności udziału społecznego w procesach decyzyjnych mających oddziaływanie środowiskowe.

Wnioski takie można wyciągnąć analizując zarzuty padające ze strony urzędników pod adresem organizacji pozarządowych kwestionujących poszczególne decyzje środowiskowe. Duża część z nich opiera się na argumentach o braku dostatecznej wiedzy merytorycznej (np. „to nie są ekolodzy, bo nie mają takiego wykształcenia”), a szerzej rzecz ujmując na technokratycznym w swej naturze założeniu, że to władza w koalicji z ekspertami jako jedyna jest w stanie sprawnie wyznaczyć i przeprowadzić wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia. Włączenie zaś elementów „trzecich” może spowodować tylko niepotrzebne zamieszanie.

Nastawienie to powoduje, że zarówno informowanie społeczeństwa, jak i działanie mające na celu umożliwić mu udział w procesach decyzyjnych opiera się na wykonywaniu niezbędnego minimum aktywności przewidzianych przez prawo albo wręcz unikaniu wykonywania obowiązkowych czynności w nadziei na to, że nikt nie będzie dochodził swych praw na drodze sądowej. Częstokroć nadzieje te nie pozostają płonne, ponieważ w związku ze wspomnianymi już problemami, takimi jak niskie zaufanie do instytucji oraz swoiste poczucie bezradności powodują, że ludzie nie interesują się sprawami publicznymi, nie widzą sensu ani w angażowaniu się w procesy decyzyjne ani w dochodzeniu swoich praw. Ponadto, decyzja o wkroczeniu na drogę prawną wiąże się z reguły z koniecznością poniesienia kosztów zarówno materialnych, jak i pod postacią zaangażowania emocjonalnego i czasowego. Tym samym, ani społeczeństwo ani władze nie są w stanie korzystać z pozytywnych efektów poszerzenia dostępu do informacji i procesów decyzyjnych. A przecież wspólne działania w zakresie ochrony środowiska mogą doprowadzić do uwzględniania większej ilości aspektów istotnych – zarówno o charakterze społecznym, jak i przyrodniczym, zapewniają ponadto legitymizację podejmowanych decyzji – to znaczy, że jej realizacja nie będzie zagrożona sprzeciwami społecznymi.

Warto również zwrócić uwagę na aspekt ekonomiczny oraz trzeciego „aktora” biorącego udział w procedurach środowiskowych - inwestora. Niedopełnienie przez władze stosownych obowiązków czy też ich realizacja w minimalistycznym zakresie może doprowadzić do zatrzymania inwestycji, co wiąże się zwykle z dużymi kosztami. Stąd też konsekwencje ryzyka związanego ze zignorowaniem w procesie przygotowawczym procedur udziału społecznego ponosić będzie przedsiębiorca.

Warto przytoczyć słowa działaczy pewnej organizacji pozarządowej: „Blokowanie inwestycji, które i tak powstaną, nie ma sensu, bo to tylko odsuwa budowę w czasie. Ma to sens, kiedy istnieje rażące naruszenie przepisów”, „My tylko korzystamy z przysługującego nam prawa”¹⁰⁵. W wypowiedziach tych zwraca uwagę samo sformułowanie „blokowanie inwestycji”, tak często używane przez urzędników i powielane w mediach, sugerujące działania mające na celu zahamowanie postępu i rozwoju gospodarczego, mówiąc krótko, – działania wbrew interesowi ogółu. Tymczasem, liczba wygranych przez ekologów spraw wskazuje, jak wiele inwestycji w Polsce prowadzonych jest z naruszeniem prawa chroniącego zarówno przyrodę, jak i interesy obywateli. Można więc założyć, że polscy urzędnicy dopiero uczą się, że odpowiednie procedury muszą być prowadzone. Być może kolejnym etapem będzie dostrzeżenie w nich korzyści a tym samym udoskonalenie metod prowadzenia konsultacji społecznych.

W związku z faktem, że konsultacje społeczne są w polskim porządku instytucjonalnym zjawiskiem nowym i nie jest możliwe czerpanie z doświadczeń własnych w kształtowaniu praktyki, konieczne jest prowadzenie różnego rodzaju przedsięwzięć szkoleniowych z tego zakresu. Na razie praktyka pozostawia wiele do życzenia. Przyjrzyjmy się więc wybranym błędom popełnianym w projektowaniu i realizowaniu procesu udziału społecznego w przypadku decyzji dotyczących środowiska.

Najistotniejsze chyba braki obserwować można w zakresie tworzenia odpowiednich warunków do konsultacji.

Często obywatelom nie daje się w ogóle szans uczestnictwa w samym procesie decyzyjnym, a jedynie możliwość wypowiedzenia się odnośnie efektów tego procesu, czyli decyzji już podjętej. Do konsultacji przedstawiany jest sam dokument czy projekt, pisany zwykle hermetycznym, specjalistycznym językiem. Brakuje informacji przedstawiających analizowane zagadnienia w języku niefachowym. Próżno szukać informacji dodatkowej (np. o istniejących alternatywach lub o samej procedurze udziału społecznego), wspomagającej możliwości podejmowania decyzji.

Wspomniane wyżej kwestie są ignorowane nawet w postępowaniach, w trakcie których prawo wymaga ich dopełnienia (np. w wielu raportach o oddziaływaniu na środowisko nie można znaleźć opisów rozwiązań alternatywnych oraz streszczenia w języku niespecjalistycznym). Szczególnie skwapliwie pomijane są kwestie budzące duże zainteresowanie społeczne – oddziaływania określonych projektów na zdrowie ludzkie.

Poważną przeszkodą w efektywnej realizacji udziału społecznego jest nie tylko zawartość i forma komunikatu lecz kanał, jakim jest przekazywany. Przyglądając się praktyce różnych urzędów można dojść do wniosku, że internet w sposób paradoksalny przyczynił się do zmniejszenia wysiłków w kierunku aktywnego informowania potencjalnie zainteresowanych. Umieszczenie stosownego komunikatu na stronie internetowej urzędu jest często jedynym działaniem

¹⁰⁵ Jąłoszewski M., Krzyżaniak-Gumowska A. (2006). Ekolodzy sytują się z urzędnikami. W: Gazeta Wyborcza (dodatek stołeczny, 17 listopada 2006 roku)

informacyjnym podejmowanym przez daną jednostkę (poza umieszczeniem ogłoszenia na tablicy informacyjnej urzędu). Wątpliwym jest jednak, by każdy obywatel codziennie śledził strony internetowe wszystkich urzędów bądź kolejno sprawdzał wiszące w nich tablice informacyjne w poszukiwaniu informacji o postępowaniu, które może go w jakimś stopniu dotyczyć. Wątpliwym jest również, by urzędnik wychodził z tego fałszywego założenia. Należy więc stwierdzić, że działania tego typu podejmowane są *pro forma*. Prawo ochrony środowiska definiuje czynność „podania do informacji publicznej” jako „ogłoszenie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty (...)” (Art. 3 pkt. 19), co *de facto* może być dość niebezpieczne w sytuacjach, gdy władze nigdy nie miały zwyczaju informowania.

Powyższe kwestie powodują, że już na samym wstępie stwarza się warunki niesprzyjające szerokiemu udziałowi obywateli w procesie decyzyjnym. Można by nawet zaryzykować twierdzenie, że wobec braku wymogów określających, jak szerokie mają być konsultacje społeczne, celowo tworzone są warunki zniechęcające społeczeństwo do uczestniczenia w procesach decyzyjnych dotyczących środowiska. Jakie są tego późniejsze skutki, często można obserwować widząc protesty, także społeczności lokalnych, wobec rozpoczętych już inwestycji.

Przebieg procesu udziału społecznego ma w wielu przypadkach jedną podstawową wadę: rozpoczyna się zbyt późno. Zamiast we wstępnej fazie planowania projektu, w której dyskutować można nad jego założeniami i rozważać wiele opcji alternatywnych, konsultacje rozpoczynają się w momencie, gdy projekt przyjął już konkretny kształt a rozwiązania alternatywne dodawane są w nim by stworzyć wrażenie, że dokonuje się analizy różnych wariantów w obliczu uwarunkowań środowiskowych czy pozostawia się pewien wybór partnerom społecznym. Szczególnie rażące (choć niestety nagminne) przypadki dotyczą sytuacji, w których działania władz i inwestorów nie pozostawiają wątpliwości, że decyzja została już podjęta (wykupienie ziemi pod inwestycję czy rozpoczęcie prac realizacyjnych).

W procesach udziału społecznego ważną rolę odgrywają eksperci, nie tylko jako osoby opiniujące projekty lecz również jako ci, którzy mogliby „przetłumaczyć” pozostałym uczestnikom konsultacji techniczny język opracowań oraz odpowiedzieć na nurtujące ich pytania. Nie należy jednak zapominać, że wpływ na decyzje powinny mieć obydwa typy podmiotów: eksperckie i nieeksperskie. Jak wynika z wywiadów przeprowadzonych w ramach projektu The Access Initiative¹⁰⁶ konsultacje z wybraną grupą ekspertów lub konsultacje między organami administracji bywają często definiowane przez odpowiedzialnych urzędników jako konsultacje społeczne. Organizacje nieeksperskie są pomijane bądź też ich udział jest marginalizowany. Z drugiej strony można również obserwować swego rodzaju działania pozorne tj. podejmowanie przez władze kolejnych konsultacji z wybranymi i wciąż tymi samymi organizacjami

¹⁰⁶ Kędra A., Henzler P., Strumińska M. (2005)... *op. cit.*

społecznymi przy jednoczesnym niedopuszczaniu do konsultacji organizacji „nie mieszczących się” w wypracowanych już sieciach komunikacyjnych.

Czasami (choć rzadko) dochodzi jednak do bardziej zaawansowanych form udziału społecznego, czyli do spotkania i debaty pomiędzy zainteresowanymi stronami np. w formie rozprawy administracyjnej. Powinna ona być przeprowadzona, gdy „zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania, osiągnięcie celu wychowawczego, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin” (Art. 89 Kodeksu postępowania administracyjnego). Można więc założyć, że procedury te mają posłużyć między innymi celom wyjaśniającym. Oznacza to konieczność przedstawienia zagadnienia w języku niespecjalistycznym i przystępnym, ze szczególnym uwzględnieniem tych aspektów, które bezpośrednio lub pośrednio wpływać będą na jakość życia osób zainteresowanych. Odczytywanie opinii technicznych w trakcie tego typu spotkań zdaje się nie mieć większego sensu, co więcej z reguły przyczynia się do zaostrzenia postaw konfrontacyjnych, które zwykle na tego typu spotkaniach i tak mają miejsce. Osoby obecne mają bowiem wrażenie, że zamiast na debatę trafiły na salę wykładową uczelni technicznej a niemożność zrozumienia komunikatu, który dotyczy kwestii dla nich niezwykle istotnych budzi poczucie gniewu i bezsilności. Dodatkowo, mają poczucie traconego czasu, potęgowane często tym, że stały się na rozprawie „urywając się” z pracy (kolejna, często obserwowana przeszkoda: ustalenie dogodnej godziny spotkania).

Przebieg procesu niejednokrotnie przyjmuje formę nie pozwalającą na nadanie mu miana „udziału społecznego” (przy pewnej dozie dobrej woli można by nazwać je konsultacjami). Stan ten nie zmieni się dopóki realizowane procedury polegać będą jedynie na łaskawym przyzwoleniu na wysyłanie komentarzy odpowiednim władzom, bez możliwości stwierdzenia na ile i czy ktokolwiek owymi komentarzami się zainteresował. Urzędy działają w takich sytuacjach na podobieństwo czarnej dziury, w której ginie bezpowrotnie i bez odzewu głos obywatela. Faktycznie, jednym z wniosków z wspomnianych już badań TAI jest stwierdzenie, że po zakończonych konsultacjach nie istnieje żadna możliwość monitorowania ich efektów. Administracja i inwestorzy przystępują do realizacji działań całkowicie zapominając o społeczeństwie. Informacje o efektach konsultacji i przyczynach odrzucania zgłaszanych propozycji, czy przyczynach wyboru takiego a nie innego rozwiązania często bywają przemilczane. Obywatele pozostają ciągle raczej widzami niż uczestnikami.

W Polsce obywateli wciąż nie traktuje się jako pełnoprawnych uczestników procesu decyzyjnego. Najczęściej mogą oni jedynie wypowiedzieć się odnośnie gotowego już projektu, a następnie pozostaje im przypatrywanie się jego realizacji i śledzenie jej skutków¹⁰⁷. Decyzje podejmowane są przez administrację

¹⁰⁷ zobacz aneksy niniejszego raportu

i odpowiednie władze na różnych poziomach - od krajowego, poprzez regionalny, po poziom gminy. Niezależnie od szczebla podejmowania decyzji i rodzaju decydentów, mają one wpływ na jakość życia społeczeństwa oraz na jakość środowiska i jego zasobów. Brak dobrego (rzetelnego) udziału społecznego powoduje nierówność reprezentacji interesów zainteresowanych stron, prowadzi więc do napięć i tarć społecznych. Tworzy się także niedemokratyczny klimat, który zniechęca obywateli do interesowania się tym, jak zarządzana jest ich najbliższa okolica, co dzieje się ze środowiskiem w którym żyją. W efekcie błędy w organizacji szerokiego i rzeczywistego udziału społecznego skutkują rozpowszechnianiem się poczucia niemożności i prowadzą do wycofywania się obywateli z kontroli lokalnych elit władzy, także w kwestiach środowiskowych.

Rekomendacje

Nie ulega wątpliwości, że zjawisko informowania społeczeństwa rozpowszechnia się i powoli staje się praktyką a nie tylko normą prawną. Jest to przede wszystkim związane z rozpowszechnieniem narzędzia informacyjnego, jakim jest Internet. Na stronach www pojawiają się akty prawne, umieszcza się dokumenty, do których oczekuje się komentarzy, funkcjonuje Biuletyn Informacji Publicznej itd. Problemem pozostaje jednak fakt, iż dostęp do Internetu nie jest powszechny¹⁰⁸ oraz to, iż jest to bierny sposób informowania społeczeństwa. W praktyce krajowej aktywna polityka informacyjna (rozsyłanie informacji, rozpowszechnianie jej za pośrednictwem mediów lub wykładanie jej w miejscach publicznych a nie tylko w urzędach) jest czymś wyjątkowym. Niezbędna jest zmiana w tym zakresie – każdorazowe identyfikowanie zainteresowanych oraz wykorzystywanie skutecznych, dostosowanych do adresatów i złożoności problemu, kanałów informacyjnych. Bierny sposób informowania nie powinien być przy tym zarzucany.

Jakość informacji przedkładanych do konsultacji jest również problemem. Trudno znaleźć dokumenty, które są merytoryczną podstawą podejmowania decyzji dotyczących środowiska. Próżno szukać zrozumiałego opisu przedsięwzięcia, rozwiązań alternatywnych, ich wpływu na środowisko, w tym na zdrowie ludzi. Tymczasem udostępnienie tego rodzaju danych oraz przedstawienie wyników przeprowadzonych analiz w jasny dla przeciętnego odbiorcy sposób pozwala zbudować zaufanie partnerów społecznych i uniknąć podejrzeń o zatajanie informacji istotnych dla podejmowania decyzji.

Decydenci powinni też przykładać wagę do wzbogacenia metod konsultacji. Najpowszechniejszym sposobem konsultowania planowanych zamierzeń jest zaproszenie do składania uwag i komentarzy – listownie, także poprzez pocztę elektroniczną. W niewielu przypadkach stosuje się metody aktywne - organizuje się wystąpienia publiczne, konferencje, debaty. Organizacja stałego punktu konsultacyjnego lub przeprowadzenie ankiet wśród mieszkańców należą do rzadkości. W połączeniu z brakiem przystępnej i zrozumiałej informacji sprawia to, że konsultacje jako takie praktycznie nie spełniają swej roli. A przecież wprowadzenie różnych metod angażowania społeczeństwa do procesu informacyjno-konsultacyjnego podniosłoby niewątpliwie jakość udziału społecznego i pozwoliłoby dotrzeć do szerszej grupy zainteresowanych a w efekcie wypracować decyzję popieraną przez szerokie grono obywateli.

Oczywiście moment prezentacji zamierzeń szeroko rozumianej opinii publicznej odgrywa, dla powodzenia procesu podejmowania decyzji, ogromną rolę. Im wcześniej społeczeństwo zostanie aktywnie zaangażowane w proces, tym większe szanse znalezienia optymalnego dla wszystkich zainteresowanych stron rozwiązania i mniejsze prawdopodobieństwo konfliktów na etapie realizacji inwestycji czy wdrażania planu lub programu. Wczesna identyfikacja problemów i ich rozwiązywanie wyprzedzające powstanie sytuacji konfliktowych ma w ochronie środowiska i przyrody szczególnie duże znaczenie.

¹⁰⁸ Czapiński J., Panek T. (2005). Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków

Informacje na temat uwag i komentarzy zgłaszanych przez społeczeństwo oraz ich losów: ewentualnego wpływu na podjętą decyzję czy powodów odrzucenia najczęściej nie są prezentowane uczestnikom konsultacji. Tymczasem, zamieszczenie informacji na temat sposobu uwzględnienia lub przyczyn odrzucenia uwag złożonych w procesie konsultacji społecznych - w końcowym dokumencie lub w postaci odrębnego raportu – to nie tylko wymóg prawny, ale i warunek budowania partnerskich relacji władzy i społeczeństwa.

Ów brak informacji zwrotnej wynika zapewne z braku tradycji udziału społecznego w podejmowaniu decyzji w Polsce – stąd obecność podmiotów społecznych i obywateli w procesie decyzyjnym nie jest do końca uznawana za uzasadnioną i konieczną. Niezbędna jest tu zmiana nastawienia decydentów, jak i inwestorów. Wciąż pokutuje przekonanie, iż gwarancją sprawnej realizacji przedsięwzięcia jest unikanie publicznej dyskusji na temat jego celowości i kształtu oraz ograniczenie w miarę możliwości informacji dotyczących skutków jego realizacji. Taka postawa decydentów i inwestorów potęguje nieufność partnerów społecznych i uniemożliwia dialog. Tymczasem najlepszą metodą sprawnego przeprowadzenia procesu decyzyjnego i zapobiegania przestojom lub nawet wstrzymaniu realizacji inwestycji jest zaangażowanie jak największej grupy zainteresowanych na jak najwcześniejszym etapie planowania.

Rekomendacje mające przyczynić się do zmiany praktyki w jakości konsultacji społecznych w procesie podejmowania decyzji dotyczących środowiska można sprowadzić do następującego apelu do decydentów:

- ✓ rozpoczynajcie angażowanie społeczeństwa w proces podejmowania decyzji jak najwcześniej – na etapie na którym analizujecie potrzeby i sposoby ich zaspokajania – to pozwoli podążać od razu w dobrym kierunku,
- ✓ nie poddawajcie opiniowaniu rozwiązań nierealnych ze względu na uwarunkowania prawne a rozwiązania zgłaszane przez obywateli obarczone tą wadą odrzucajcie lub wspólnie z pomysłodawcami modyfikujcie – to pozwoli uniknąć rozczarowań czy forsowaniu przez grupę zainteresowanych rozwiązania, które jest niezgodne z prawem, którego realizacja wcześniej czy później zostanie zatrzymana,
- ✓ przeznaczcie na informowanie, zbieranie opinii oraz odpowiadanie na nie dostateczną ilość czasu; nie ograniczajcie się do terminów określonych ustawowo (to tylko niezbędne minimum!) - dla efektywnych konsultacji potrzeba najczęściej dużo więcej czasu, proporcjonalnie do złożoności problemu, którego decyzja dotyczy,
- ✓ dopilnujcie by dokumenty przedkładane do konsultacji były dobrej jakości i zawierały streszczenia w języku nietechnicznym; jeśli to konieczne dla lepszego zrozumienia problemu - zapewnijcie pomoc ekspercką lub uzupełnienie materiału o informacje dodatkowe – skomplikowane materiały nie budzą zaufania, nie pomagają też podejmować wspólnie decyzji lub/i świadomie ich akceptować,

- ✓ angażujcie aktywnie społeczeństwo informując szeroko o zamierzeniach, docierając do jak najszerszej reprezentacji społeczeństwa (starannie określając zainteresowanych, nie zapominając jednak o „wszystkich”) i włączając ich, stosując różne metody (konferencje, debaty itp.) w proces podejmowania decyzji – nakłady sił i środków na zapewnienie rzeczywistego udziału społecznego „zwracają się” w postaci decyzji mającej powszechną (lub przynajmniej szeroką) akceptację,
- ✓ słuchajcie tego, co mają do powiedzenia przedstawiciele społeczeństwa, także w kwestiach merytorycznych – angażujcie społeczeństwo, by wypracować najlepsze rozwiązanie,
- ✓ informujcie o tym, co stało się z opiniami, uwagami, pomysłami zgłaszanymi w trakcie konsultacji, które z wniosków uwzględniliście w trakcie podejmowania decyzji a które odrzuciliście – pozwoli to uczestnikom procesu zrozumieć ostateczny kształt decyzji i zaakceptować ją,
- ✓ stwórzcie warunki do społecznej kontroli (monitorowania) realizacji zamierzeń, których decyzja dotyczyła – to swoista kontynuacja partnerskiego traktowania uczestników konsultacji i zapewnienie transparentności działań.

Wdrażanie zmian w krajowej praktyce konsultacji społecznych nie uda się bez udziału w tych zmianach społeczeństwa. Po pierwsze – domagajmy się naszych praw zgodnie z hasłami Konwencji z Aarhus: masz prawo wiedzieć, masz prawo brać udział, masz prawo do sprawiedliwości. Po drugie – zapraszani do udziału w konsultacjach w sprawach nas interesujących bierzmy w nich udział („nic o nas bez nas”).

Nam wszystkim musi się chcieć. Decyzje dotyczące środowiska mają wpływ na jakość naszego życia i na jakość życia przyszłych pokoleń i to jest wystarczający powód by zmieniać podejście decydentów i społeczeństwa – z formalnego i biernego na aktywną, partnerską współpracę.

Aneks

**Wyniki wywiadu na temat konsultacji społecznych
w procesie podejmowania decyzji
dotyczących środowiska**

W okresie poprzedzającym opracowanie Raportu, w ramach projektu „Fundusze UE na rzecz zrównoważonego rozwoju – rola zaangażowania społeczeństwa i ocen oddziaływania na środowisko”, w dniu 24 maja 2007 roku w Warszawie odbyły się warsztaty pt.: „Rzetelne oceny oddziaływania na środowisko i konsultacje społeczne jako narzędzie efektywnego wykorzystania funduszy UE”. W ich trakcie oraz po zakończeniu zebrano od uczestników informacje na temat doświadczeń z konsultacji społecznych w procesach inwestycyjnych, a więc w decyzjach dotyczących środowiska. Wyniki opisane w niniejszym aneksie, potwierdzają tezę Raportu – jakość konsultacji społecznych w Polsce pozostawia wiele do życzenia a błędy są czymś powszechnym a nie „wypadkiem przy pracy”. W większości przypadków odzwierciedlają wręcz niechęć decydentów do uspołeczniania procesu podejmowania decyzji, ale i słabość strony społecznej niezdolnej do egzekwowania swoich praw przekładających się na jakość konsultacji. Jako takie, dokumentują jak wiele jeszcze mamy do zrobienia by społeczeństwo obywatelskie w Polsce było faktem a nie abstrakcją.

Informacje na temat jakości konsultacji społecznych zebrano w formie wywiadu. Jego celem było określenie zarówno dobrych, jak i złych praktyk w procesie udziału społecznego, ze wskazaniem podstawowych błędów występujących w jego trakcie oraz pozytywnych przykładów. Starano się także znaleźć, w dotychczasowej polskiej praktyce, metody prowadzenia konsultacji społecznych, które można uznać za efektywne.

Uczestnicy wywiadu omówili 29 inwestycji i towarzyszące ich planowaniu konsultacje społeczne. Dla wybranych przez siebie przedsięwzięć oceniali czy w procesie podejmowania decyzji spełniono warunki dobrych konsultacji, a więc:

- wczesne zaangażowanie społeczeństwa,
- wieloetapowe spotkania ze społeczeństwem,
- trafne określenie grupy do której adresowane są konsultacje,
- odpowiednie ustalenie miejsca i terminu spotkania,
- odpowiednie ustalenie udziału osób i grup, które legitymują się specjalistyczną wiedzą na temat cech i walorów zagrożonego środowiska – angażowanie organizacji ekologicznych,
- zastosowanie odpowiednich technik komunikacji (ulotki, ogłoszenia w prasie, w kościele, ankiety, inne),
- otwarte i jawne działanie (jeśli wskutek zatajeń i przekłamań społeczeństwo nabierze nieufności później będzie ją bardzo trudno przewyciężyć),
- posługiwanie się nietechnicznym i prostym językiem (skomplikowane sformułowania oraz zwroty naukowo-techniczne są zwykle źle odbierane przez ogół społeczeństwa oraz często budzą podejrzenie nierzetelności),
- opracowanie planu udziału społecznego na początku procesu OOS i przeznaczenie na to odpowiednich środków,
- udostępnianie informacji o przedsięwzięciu i środowisku.

Na wyniki wywiadu istotny wpływ miał profil uczestników warsztatu – ich potencjalna rola w procesie konsultacji społecznych. Reprezentowali oni trzy grupy:

- osoby odpowiedzialne za proces podejmowania decyzji dotyczących środowiska, głównie pracownicy urzędów prowadzących postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko,
- przedstawiciele pozarządowych organizacji ekologicznych,
- wykonawcy raportów o oddziaływaniu na środowisko.

Odmienność ról w procesie decyzyjnym pełnionych przez przedstawicieli władz i społeczeństwa – ekologiczne organizacje pozarządowe – znalazła swoje odzwierciedlenie w doborze i ocenie omawianych w ankiecie przypadków. Generalnie, poza małymi wyjątkami, można stwierdzić że pracownicy urzędów i wykonawcy raportów wskazywali na pozytywne przykłady (łącznie omówiono ich 14¹⁰⁹) natomiast przedstawiciele organizacji ekologicznych omówili wyłącznie przypadki negatywne.

Wśród najczęstszych błędów wskazywanych przez uczestników wywiadu wymienić należy:

- zbyt późne włączanie społeczeństwa w proces konsultacji, co uniemożliwia rzeczywisty wpływ na kształt przedsięwzięcia (czasem na etapie gotowego projektu, *sic!*),
- ograniczone informacje na temat przedsięwzięcia i jego oddziaływań, co uniemożliwia formułowanie merytorycznych uwag,
- blokowanie informacji,
- zbyt krótki okres konsultacji (ustawowy termin 21 dni jest zbyt krótki w przypadku dużych inwestycji),
- fasadowość konsultacji (organizowanie spotkania o charakterze informacyjnym, a nie konsultacyjnym),
- nieuwzględnianie głosów społeczeństwa przy podejmowaniu decyzji oraz brak informacji zwrotnej na temat sposobu wykorzystania zgłoszonych uwag lub przyczyn ich odrzucenia,
- stosowanie konsultacji w minimalnym zakresie (nic ponad wymagania usankcjonowane prawem, choć pomogłoby to zwiększyć efektywność procesu),
- brak konsultacji ze społeczeństwem planów realizacji obiektów uciążliwych np. spalarni,
- nieprawidłowości merytoryczne i proceduralne – niezgodność z Prawem ochrony środowiska czy Kodeksem postępowania administracyjnego.

¹⁰⁹ znaczna ich część oceniana jest przez zaangażowanych w proces decyzyjny przedstawicieli społeczeństwa jako przykłady negatywne (*sic!*) np. planowany zbiornik Kąty-Myscowa, oczyszczalnia ścieków „Czajka”

W opisie przykładów pozytywnych, wskazanych przez uczestników wywiadu, zwracano przede wszystkim uwagę na znaczne wydłużenia okresu konsultacji w stosunku do wymagań formalnych. Istotna jest też interaktywność konsultacji polegająca na wyjaśnianiu, na bieżąco, wątpliwości uczestników procesu konsultacji, uwzględnianiu uwag społeczeństwa i wprowadzaniu tych uwag do raportów i ostatecznych wersji planów czy projektów.

Takie podejście powinno być standardem w polskiej praktyce, jednak ze względu na obecne uwarunkowania prawne zależy głównie od dobrej woli inwestorów.

Ważnym aspektem konsultacji ze społeczeństwem, który poruszany był także podczas aktywnej części warsztatów¹¹⁰, była trudność w jednoznacznym przesądzeniu kiedy można uznać, że konsultacje zostały zakończone sukcesem. Czy jest to fakt uwzględnienia wszystkich zgłaszanych uwag i wniosków w dokumencie końcowym? Czy jest to fakt wydania prawomocnej decyzji środowiskowej, a może dopiero bezproblemowe zrealizowanie inwestycji? Takie wątpliwości powstały w momencie prezentacji doświadczeń jednego z uczestników warsztatów, który omówił przykład drogi, której przebieg był w szerokim zakresie konsultowany ze społeczeństwem na etapie ustalania lokalizacji. Na tym etapie uzyskano wspólne stanowisko wszystkich zainteresowanych, czego wynikiem była prawomocna decyzja środowiskowa. Niestety w momencie realizacji inwestycji pojawiły się liczne protesty osób, które wcześniej nie wzięły udziału w konsultacjach.

Takie doświadczenia potwierdzają ważne założenie procesu udziału społecznego: konsultacje nie są prowadzone w celu zaspokojenia wszystkich artykułowanych potrzeb, ale w celu osiągnięcia akceptowalnego kompromisu, zatem mimo „dobrych” konsultacji mogą pozostać osoby, które nie będą usatysfakcjonowane przyjętym rozwiązaniem i które mogą w przyszłości wszczynać protesty.

Podsumowując wyniki wywiadu warto podkreślić, że istnieje duże zapotrzebowanie na zapewnienie udziału społecznego w szerszym zakresie niż zapisany w obecnie obowiązujących procedurach. Dotyczy to następujących ważnych aspektów:

- znaczącego wydłużenia procesu konsultacji, tak by każdy zainteresowany miał możliwość zapoznania się z dokumentami i przygotowania uwag;
- wcześniejszego włączania społeczeństwa w proces decyzyjny (np. na etapie poszukiwania alternatywnych wariantów realizacji inwestycji);
- udostępniania danych o przedsięwzięciu w szerokim zakresie, umożliwiających merytoryczny wkład przedstawicieli społeczeństwa, w tym ekologicznych organizacji pozarządowych, w podejmowanie decyzji;
- zapewnienia interaktywności procesu konsultacji; umożliwienie, np. poprzez

¹¹⁰ zarówno podczas warsztatów, jak i w trakcie przeprowadzania wywiadu, wskazywano na te same błędy w konsultacjach społecznych popełniane w procesie podejmowania decyzji dotyczących środowiska

cykliczne spotkania czy forum internetowe, odpowiadanie na bieżąco na pytania i uwagi zgłaszane przez społeczeństwo.

Realizacja tych postulatów w praktyce pozwoli na bardziej efektywną współpracę zainteresowanych stron w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań na etapie planowania inwestycji i zarazem unikanie konfliktów na późniejszych etapach realizacji przedsięwzięcia.

Aneks

Kilka przykładów z życia wziętych

Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” 2007-2013 i udział społeczeństwa w jego tworzeniu – na przykładzie udziału ekologicznych organizacji pozarządowych

Geneza powstania i kształt Programu Operacyjnego

Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” (PO IiŚ) jest największym z krajowych sektorowych programów operacyjnych (SPO) przewidzianych do realizacji w unijnej perspektywie budżetowej 2007-2013. Na jego realizację zostanie przeznaczonych ponad 36 mld EUR. Ze środków Unii Europejskiej będzie pochodziło 28 mld EUR, w tym ze środków Funduszu Spójności – 22 mld EUR oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – 6 mld EUR¹¹¹. Program koncentruje się na działaniach o charakterze strategicznym i ponadregionalnym. Głównym celem Programu, według założeń rządowych, jest podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia ludzi, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej.

Pierwsze wersje wszystkich programów operacyjnych na lata 2007-2013 powstały w 2005 roku i zostały poddane procedurze konsultacji społecznych, lepszej lub gorszej jakości. Jednakże po wyborach parlamentarnych, w drugiej połowie 2005 roku, nowy rząd postanowił wcielić w życie własną wizję polityki rozwoju i programowania funduszy. W wyniku jego działań na początku 2006 roku przygotowano i ogłoszono powstanie projektów pięciu nowych programów operacyjnych w miejsce dotychczasowych – których konsultacje społeczne jeszcze trwały. Wśród nich znalazł się również Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”, w rzeczywistości bazujący na trzech stworzonych w 2005 roku projektach Sektorowych Programów Operacyjnych:

- SPO Środowisko,
- SPO Infrastruktura Drogowa,
- SPO Konkurencyjność Transportu.

Proces konsultacji społecznych zorganizowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Grupa robocza ds. przygotowania projektu Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” (02.2006 – 06.2006)

Projekt dokumentu PO IiŚ był konsultowany w ramach prac grupy roboczej stworzonej specjalnie w tym celu. Grupa została powołana do życia przez Ministerstwo Rozwoju

¹¹¹ www.mrr.gov.pl

Regionalnego. W jej skład wchodziło 31 osób, głównie przedstawiciele ministerstw, urzędów centralnych oraz samorządów. Wśród członków grupy był jeden przedstawiciel ekologicznych organizacji pozarządowych. W okresie luty-czerwiec 2006 roku odbyło się osiem spotkań grupy roboczej, co wskazuje na brak kluczowej roli tego ciała w tworzeniu Programu.

Konferencje konsultacyjne (09.2006 – 10.2006)

Głównym elementem procesu oficjalnych konsultacji społecznych, trwających od początku września do końca października 2006 roku, były konferencje konsultacyjne. Przeprowadzono dziewięć konferencji tematycznych dotyczących różnych części Programu oraz jedną dotyczącą projektu prognozy oddziaływania Programu na środowisko (patrz dalej). Konferencje odbyły się w Warszawie (6), Poznaniu (2), Krakowie oraz Gdyni. W każdej z konferencji brało udział między 100 a 250 osób, zaś czas przeznaczony na dyskusje/konsultacje wynosił zaledwie dwie godziny. Niestety skutkiem tego, nie wszyscy chętni mogli zabrać głos w dyskusji lub zgłosić uwagi. Wydaje się jednak, że te zgłoszone i tak nie były brane pod uwagę, bo cały proces konsultacji odbywał się jedynie *pro forma*.

Konsultacje prowadzone drogą elektroniczną (09.2006 – 10.2006)

Projekt PO liŚ umieszczono na stronach internetowych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) oraz na oficjalnych stronach poszczególnych ministerstw włączonych w proces programowania. Umożliwiono również składanie drogą elektroniczną opinii na temat dokumentu, za pomocą specjalnie stworzonej do tego celu skrzynki kontaktowej w portalu internetowym MRR. Ministerstwo nie przedstawiło w formie pisemnej odpowiedzi na uwagi zgłoszone drogą elektroniczną.

Konsultacje prognozy oddziaływania na środowisko (10.2006)

Program PO liŚ, jak wszystkie inne dokumenty, których realizacja może oddziaływać na środowisko musi zostać poddany procesowi strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Konsultacje społeczne Prognozy trwały od 2 do 23 października 2006 roku i zasadniczo ograniczyły się do udostępnienia treści prognozy wszystkim zainteresowanym poprzez opublikowanie projektu prognozy na stronach internetowych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz udostępnienia dokumentu do wglądu w ministerstwie. Należy zauważyć, że Program i prognoza jego oddziaływania na środowisko winny być tworzone równolegle¹¹² i łącznie poddane konsultacjom¹¹³, a ich wyniki mają z założenia wpływać na ostateczny kształt obu dokumentów. Tymczasem, Prognoza powstała po zamknięciu prac nad Programem a jej

¹¹² Lista indykatorywna projektów dużych powinna podlegać ocenie oddziaływania na środowisko zgodnie z Dyrektywą 2001/42/WE razem z Programem Operacyjnym „Infrastruktura i Środowisko”. To pozwoliłoby uzyskać zarówno optymalny kształt Programu, jak i umieścić na liście inwestycje nie budzące wątpliwości z punktu widzenia społecznego lub/i środowiskowego. Wydaje się, że niniejsze konsultacje nie mogą spełnić roli oceny strategicznej, gdyż prowadzone są *post factum* (dokumenty strategiczne są na etapie negocjacji z Komisją Europejską) i niemożliwa jest modyfikacja kierunków rozwoju wyznaczonego w Programie, których lista indykatorywna jest odzwierciedleniem.

¹¹³ obowiązek taki wynika z przepisów Dyrektywy 2001/42/EC oraz przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska

konsultacje odbyły się po niewczasie. 17 października odbyła się jedyna konferencja tematyczna dotycząca projektu Prognozy.

Konsultacje indykatywnego wykazu dużych i kluczowych projektów dla PO liŚ (03.2007 – 04.2007)

Integralną częścią PO liŚ powinien być tzw. indykatywny wykaz dużych projektów. Projekty zawarte w wykazie to przedsięwzięcia inwestycyjne, których realizacja jest niezwykle istotna z punktu widzenia osiągnięcia strategicznych celów rozwojowych dla danego sektora gospodarki bądź regionu, a które tym samym w znaczący sposób przyczyniają się do osiągnięcia zakładanych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Lista indykatywna projektów dużych *de facto* ilustruje kierunek, w którym dane państwo członkowskie chce podążać wydając środki w ramach danego programu operacyjnego.

Projekty duże, zgodnie z zapisami Art. 39 rozporządzenia Rady nr 1083/2006, stanowią inwestycje o wartości powyżej 25 mln EUR w przypadku sektora ochrony środowiska oraz 50 mln EUR w pozostałych sektorach gospodarki. Indykatywny wykaz projektów dużych, w myśl zapisów Art. 37 tego rozporządzenia jest nieodzowną częścią programu operacyjnego negocjowanego z Komisją Europejską. Pierwsza wersja wykazu została zaakceptowana przez Rząd w styczniu 2007 roku, już po ostatecznym zatwierdzeniu projektu PO liŚ i stworzeniu prognozy oddziaływania na środowisko¹¹⁴. W marcu 2007 roku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego po raz pierwszy oficjalnie ujawniło wykaz publikując go na swoich stronach internetowych. W kwietniu w Warszawie, Krakowie oraz Sopocie odbyły się konferencje konsultacyjne jego dotyczące. Uwagi i opinie na temat propozycji projektów kluczowych dla Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” można było zgłaszać bezpośrednio podczas konferencji oraz za pomocą poczty elektronicznej. Proces konsultacji społecznych, rozpoczęty zapewne w wyniku interwencji Komisji Europejskiej, zakończył się 23 kwietnia 2007 roku. Przedstawiciele ministerstwa oficjalnie wyrażali jednak opinie, że niezależnie od ich przebiegu ewentualne zmiany w kształcie listy mogą być jedynie kosmetyczne. Uwagi zgłaszane przez pozarządowe organizacje ekologiczne (POE) nie zostały uwzględnione.

Konsultacje prognozy oddziaływania na środowisko indykatywnego wykazu dużych projektów dla PO liŚ (06.2007)

Oddzielna prognoza oddziaływania na środowisko wyłącznie dla listy indykatywnej projektów dużych to konsekwencja popełnionych błędów w tworzeniu dokumentu strategicznego jakim jest Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”. Konsultacje rozpoczęły się 8 czerwca 2007 roku. Projekt prognozy oddziaływania na środowisko w wersji papierowej został udostępniony do wglądu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego oraz – z pewnym opóźnieniem – opublikowany na stronach internetowych ministerstwa. Uwagi do Prognozy można było składać do 30 czerwca listownie bądź za pomocą poczty elektronicznej. Biorąc pod uwagę fakt, że konsultacje

¹¹⁴ pomimo, że lista indykatywna projektów dużych jest integralną częścią Programu i nie można oceniać wpływu na środowisko zamierzeń Programu ignorując ją

ogłoszono w czasie trwania tzw. długiego weekendu – czas na zgłoszenie uwag wynosił dwa i pół tygodnia. Wydaje się to mało adekwatne do złożoności dokumentu i z pewnością nie przyczyniło się do efektywności procesu z udziałem społeczeństwa. 22 czerwca w Warszawie odbyła się jedyna konferencja konsultacyjna dotycząca wstępnego projektu Prognozy.

Niestety w tym przypadku także konsultacje społeczne były fikcją. Stosowne władze nie były zainteresowane ich przebiegiem ani wynikami. Biorący w nich udział przedstawiciele społeczeństwa, w tym i ekologicznych organizacji pozarządowych nigdy nie otrzymali informacji dlaczego nie uwzględniono uwag zgłaszanych w procesie, do udziału w którym ich zaproszono.

Podsumowując:

- W trakcie procesu konsultacji społecznych i przed przyjęciem ostatecznego kształtu Prognozy przyjęto *a priori*, że nie będzie to miało wpływu na listę indykacyjną. Nasuwa się więc pytanie: po co w ogóle było prowadzić proces oceny i po co angażować weń społeczeństwo?;
- 21-dniowy czas na konsultacje społeczne, choć zgodny z ustawą Prawo ochrony środowiska, wydaje się być mało adekwatny do złożoności problemu a tym samym naraża proces na niską efektywność;
- Prognoza powinna być procesem równoległym do procesu tworzenia listy indykacyjnej projektów dużych a nie li tylko dokumentem. W przeciwnym razie Prognoza, jako narzędzie do podejmowania decyzji w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju, traci swą efektywność a przecież: Art. 17 Rozporządzenia ogólnego 1083/2006/WE mówi: „Cele funduszy osiągnane są w ramach zrównoważonego rozwoju oraz propagowania na poziomie Wspólnoty celu, jakim jest ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego, określonego w Art. 6 Traktatu”.

Udział ekologicznych organizacji pozarządowych w konsultacjach Programu

POE były mocno zaangażowane w proces tworzenia Sektorowego Programu Operacyjnego „Środowisko” na przestrzeni całego 2005 roku. Wówczas, konsultacje te prowadzone były przez Ministerstwo Środowiska. Należy zaznaczyć, że zaangażowanie POE wynikało z determinacji ich przedstawicieli niż raczej aktywnej postawy strony rządowej w angażowaniu społeczeństwa.

Organizacje pozarządowe zabiegały między innymi o włączenie i poważne potraktowanie w Programie priorytetu „Ochrona Przyrody”, rzeczywiste zagwarantowanie realizacji Ramowej Dyrektywy Wodnej, zmiany w priorytecie dotyczącym gospodarki odpadami. Koalicja Pozarządowych Organizacji Ekologicznych na rzecz Funduszy Unijnych przedstawiła Ministrowi Środowiska oficjalne stanowisko w sprawie projektu SPO „Środowisko”¹¹⁵.

W grudniu 2005 roku, gdy konsultacje społeczne SPO „Środowisko” były już w zaawansowanym stadium, zaczęły pojawiać się nieoficjalne informacje o likwidacji

¹¹⁵ www.ekoprojekty.pl/index_pl.php?articles=2&kat=5&article=390

SPO Środowisko. W połowie stycznia 2006 roku Koalicja Polskich Organizacji Ekologicznych na rzecz Funduszy Unijnych w skład której wchodziły: Instytut Ekonomii Środowiska, Instytut na rzecz Ekorozwoju, WWF Polska oraz Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć, wystosowała do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz do Komisji Europejskiej list wyrażający zaniepokojenie i sprzeciw wobec tych planów. Zdaniem Koalicji rezygnacja z programu dedykowanego ściśle potrzebom ochrony środowiska mogłaby uniemożliwić wypełnienie przez Polskę zobowiązań w tej dziedzinie wynikających z Traktatu Akcesyjnego.

Pod koniec stycznia 2006 roku Rząd RP, bez jakichkolwiek konsultacji z partnerami społecznymi ogłosił zmianę strategii dotyczącej programowania funduszy na lata 2007-2013, której częścią było powstanie gigantycznego – w kategoriach ilości środków - Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”.

W lutym 2006 roku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wystosowało do jednego z członków Koalicji POE na rzecz Funduszy Unijnych zaproszenie do udziału w pracach grupy roboczej ds. PO liŚ bądź ewentualne wskazanie innej osoby w zastępstwie.

Taka forma zapraszania partnerów społecznych budzi poważne zastrzeżenia. Jakkolwiek Koalicja brała aktywny udział we wcześniejszych pracach nad SPO „Środowisko” – nie powinna być traktowana jako jedyny przedstawiciel całego środowiska POE. Tak szeroki zakres uznaniowości, a w zasadzie kompletna dowolność przy zapraszaniu osób/institucji do udziału w pracach grupy roboczej, kłóci się z zasadami partnerstwa, publicznego udziału i dostępu do informacji, w tym informacji o środowisku. Co więcej, sama instytucja grupy roboczej okazała się fasadowa – w okresie gdy ministerstwo wręcz taśmowo produkowało kolejne wersje dokumentu PO liŚ (07.04.2006 do 14.06.2006) nie zorganizowano żadnego spotkania grupy w celu konsultacji wypracowanych przez urzędników ministerstwa rozwiązań.

Widząc brak woli ministerstwa do nawiązania rzeczywistej współpracy z POE, Koalicja zorganizowała w Warszawie, w kwietniu 2006 roku, ogólnokrajową debatę nad najbardziej aktualnym tekstem projektu PO liŚ. Podczas konferencji, w której udział wzięło kilkudziesięciu przedstawicieli organizacji pozarządowych, odniesiono się do wszystkich priorytetów dotyczących środowiska oraz do kwestii zarządzania programem i monitoringu jego wdrażania. Efektem prac było wydanie, w formie publikacji, Stanowiska Pozarządowych Organizacji Ekologicznych do projektu PO liŚ - „Jakie środowisko dla Środowiska?”¹¹⁶, podpisanego przez pięćdziesiąt najaktywniejszych polskich organizacji ekologicznych. Należy podkreślić, że cała inicjatywa nie otrzymała żadnego wsparcia ze strony władz publicznych - pieniężnego, logistycznego ani merytorycznego.

We wrześniu 2006 roku stanowisko zostało przekazane Ministerstwu Rozwoju Regionalnego, Ministerstwu Środowiska, Ministerstwu Finansów i Ministerstwu Transportu oraz zaprezentowane podczas pierwszej oficjalnej konferencji konsultacyjnej dotyczącej PO liŚ. Niestety, strona rządowa nie odniosła się w żaden sposób do przedstawionych uwag.

¹¹⁶ www.ekoprojekty.pl/docs/stanowisko_druk.pdf

Dopiero 26 października udało się zorganizować spotkanie przedstawicieli POE (4 osoby) z sekretarzem stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, dotyczące stanowiska „Jakie środowisko dla Środowiska?”. Podczas spotkania przedstawiciele POE usłyszeli zapewnienie, że pisemna oficjalna odpowiedź na postulaty organizacji przedstawione w stanowisku jest w trakcie przygotowywania i zostanie w ciągu najbliższych dni przesłana sygnatariuszom dokumentu. Oficjalna odpowiedź ministerstwa, datowana na dzień 5 grudnia 2007 roku, została przekazana POE kilka dni po akceptacji ostatecznej wersji PO liŚ przez Rząd (*sic!*). W związku z tym jakakolwiek dalsza dyskusja i próba wypracowania wspólnego, kompromisowego stanowiska stała się bezcelowa. W przesłanej odpowiedzi ministerstwo odniosło się do wszystkich 53 postulatów POE zawartych w stanowisku. Część z nich została przyjęta, jednakże w najważniejszych kwestiach tj. planów o potencjalnie najgroźniejszych dla środowiska skutkach ministerstwo argumenty POE odrzuciło.

Przyglądając się przebiegowi oficjalnych konsultacji społecznych można zaryzykować stwierdzenie, że Rząd RP pomylił konsultacje z akcją promocyjno-informacyjną. Organizacja konferencji regionalnych czy tematycznych jako głównej formy konsultacji projektu PO liŚ okazała się pomysłem chybionym¹¹⁷. W dużej mierze wynikało to z założonego programu tych spotkań: z około 6 godzin jedynie 2 przeznaczone były na dyskusję, reszta czasu przewidziana była na ministerialne prezentacje. Co więcej, w części przeznaczony dla dyskutantów czas wypowiedzi bądź zadawania pytań był limitowany. Biorąc pod uwagę liczbę uczestników (między 100 a 250) i fakt, że większość zaproszonych to przedstawiciele samorządu, osobom delegowanym przez POE bardzo trudno było się przebić ze swym stanowiskiem a „runda dyskusji” zmieniała się *de facto* w „koncert życzeń” samorządowców. Inne zastrzeżenie dotyczy konsultacji drogą elektroniczną. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego nie odniosło się oficjalnie do złożonych w ten sposób uwag a jedynie ograniczyło się do informacji, ile ich wpłynęło. Podawanie tego typu zestawień liczbowych zakrawa na kpinę w kontekście obowiązków organizatorów procesu i nijak się ma do zapewnienia jego efektywności.

Podsumowując, z perspektywy pozarządowych organizacji ekologicznych, za największe wady procesu konsultacji społecznych, w ramach tworzenia Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”, należy uznać:

- brak przejrzystych zasad powoływania przedstawicieli POE do ciał opiniodawczych pracujących nad projektem Programu i niepoważne traktowanie tychże przedstawicieli (terminy składania uwag itp.),
- brak merytorycznych odpowiedzi na uwagi zgłaszane przez POE bądź odpowiadanie po wielu miesiącach,

¹¹⁷choć należy przyznać, że najłatwiej było zorganizować tę formę udziału społecznego a ilość uczestników i rozmach stwarzała pozory poważnego podchodzenia do procesu konsultacji

- brak mechanizmu sprzężenia zwrotnego, czyli uwzględniania wniosków z poprzednio konsultowanych dokumentów przy przygotowywaniu ich kolejnych wersji,
- ukrywanie części projektu przed opinią publiczną¹¹⁸,
- pozorowanie dyskusji z partnerami społecznymi podczas konferencji konsultacyjnych,
- uwzględnianie tylko tych uwag POE, które pasują do wypracowanej koncepcji rządowej, nawet w sytuacji gdy koncepcja rządowa w sposób oczywisty łamie przepisy unijne (niezgodność programu z: Traktatem Akcesyjnym, Ramową Dyrektywą Wodną, zasadami wyznaczania i zarządzania siecią obszarów chronionych Natura 2000, mechanizmem oceny oddziaływania na środowisko itd.).

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że polskie władze nie wywiązały się w sposób właściwy z ciężących na nich obowiązków: zapewnienia skutecznego udziału społeczeństwa, w tym parterów społecznych w procesie tworzenia PO liŚ.

¹¹⁸ pomimo licznych zapytań, próśb i wniosków składanych przez POE o ujawnienie projektu indykatywnego wykazu projektów dużych i kluczowych dla PO liŚ, wykaz oficjalnie ujrzał światło dzienne w marcu 2007 roku, gdy konsultacje całego PO liŚ dawno już się zakończyły

Proces podejmowania decyzji w związku z planowaną budową zbiornika Racibórz na Odrze i udział w tym procesie społeczeństwa, w tym ekologicznych organizacji pozarządowych

Wybudowanie zbiornika wodnego na Odrze powyżej Raciborza planowano już pod koniec XIX wieku. Wtedy to powstała pierwsza koncepcja zbiornika, którą modyfikowano wielokrotnie przez następne prawie 100 lat. W latach 70 XX wieku opracowano obowiązujące obecnie założenia projektowe budowy zbiornika Racibórz, zakładające etapową budowę połączoną z sukcesywną eksploatacją kruszywa w jego czaszy. Przewidywano budowę zbiornika dwuczęściowego, którego część pierwszą stanowiłby Racibórz Górny (późniejszy Polder Buków), a drugą – Racibórz Dolny będący zbiornikiem właściwym, przystosowanym do żeglugi śródlądowej i stanowiącym element planowanej drogi wodnej Odra-Dunaj.

W 1986 roku przyjęto koncepcję programową zbiornika Racibórz Górny, a 2 lata później założenia techniczno-ekonomiczne. W roku 1989 rozpoczęto prace na Polderze Buków, które zakończono w roku 2001. Koncepcja budowy zbiornika Racibórz Dolny nadal jednak podlegała modyfikacjom. Między innymi w związku z powodzią w 1997 roku, kiedy to ostatecznie uznano za główny cel budowy zbiornika ochronę przeciwpowodziową doliny Odry na odcinku od Raciborza do Wrocławia, dopuszczając jednak i inne jego funkcje (poprawę warunków żeglugowych, zaopatrzenie w wodę, funkcję energetyczną i rekreacyjną).

Ostatecznie zatem przyjęto projekt trzech etapów budowy realizowanej przede wszystkim pod kątem ochrony przeciwpowodziowej:

- etap I czyli Polder Buków został już ukończony;
- etap II przewiduje budowę suchego zbiornika przeciwpowodziowego „Racibórz Dolny”, którego pojemność powodziowa wynosi 185 mln m³, a po zakończeniu eksploatacji wynosić będzie maksymalnie 300 mln m³;
- etap III to przekształcenie zbiornika suchego w mokry.

Do dnia dzisiejszego kwestia, czy zbiornik pozostanie suchy, czy też zostanie zalany i kiedy to ewentualnie nastąpi, nie została jednoznacznie rozstrzygnięta. Obecne procedury administracyjne związane z przedmiotową inwestycją dotyczą jedynie etapu II czyli realizacji zbiornika suchego. Jest to o tyle kontrowersyjne, że perspektywa czasowa utworzenia zbiornika mokrego nie jest dokładnie znana. Co prawda dokumenty wspominają o 30 – 50 latach, ale w toku dotychczas przeprowadzonych postępowań administracyjnych padły sformułowania, że jest obecnie nie do przewidzenia, czy nie nastąpi to np. za lat 10. A przecież ma to ogromne znaczenie dla prognozowania wpływu tej inwestycji na środowisko¹¹⁹ i jest istotne

¹¹⁹WWF Polska (2006). Jakość ocen oddziaływania na środowisko w Polsce – Krajowa praktyka a prawo wspólnotowe

dla stron zainteresowanych inwestycją. Należy tu wyraźnie zaznaczyć, że zbiornik suchy budowany jest w taki sposób, aby w każdej chwili było możliwe przekształcenie go w zbiornik mokry zmieniając tylko instrukcje operacyjne.

Zbiornik Racibórz Dolny o powierzchni ok. 26 km² położony będzie w całości w obrębie województwa śląskiego na terenie miasta Raciborza oraz gmin Krzyżanowice, Kornowac, Lubomia i Gorzyce. Inwestorem przedsięwzięcia jest Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach.

W toku realizacji procedur dotyczących zbiornika Racibórz, zarówno administracyjnych, jak i związanych z innymi wymogami, powstały aż cztery raporty o oddziaływaniu na środowisko:

- 2003 rok: „Oddziaływanie inwestycji na środowisko i plan zarządzania środowiskiem” jako aneks do Studium Wykonalności Zbiornika Racibórz Dolny na rzece Odrze;
- 2004 rok: Raport o oddziaływaniu inwestycji na środowisko wykonany przed uzyskaniem decyzji lokalizacyjnej;
- 2005 rok:
 - Ocena oddziaływania na środowisko wykonana przez Bank Światowy w ramach Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Doliny Odry (Zbiornik Racibórz i Wrocławski Węzeł Wodny);
 - Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny (polder) na rz. Odrze – projekt budowlany. Raport o oddziaływaniu inwestycji na środowisko wykonany przez Hydroprojekt Warszawa w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko przed uzyskaniem decyzji ustalającej warunki prowadzenia robót.

Konsultacjom społecznym poddane zostały jednak tylko dwa ostatnie dokumenty. Ocena oddziaływania na środowisko Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Doliny Odry, opublikowana 8 czerwca 2005 roku, powstała w związku z wymaganiami dotyczącymi zasad finansowania inwestycji przez Bank Światowy. Organizacje pozarządowe zostały powiadomione o terminach konsultacji, które dla Zbiornika Racibórz odbyły się 1 lipca 2005 roku w Raciborzu. Odpowiednie informacje znalazły się w mediach lokalnych i regionalnych oraz na stronach internetowych inwestorów, gdzie była również dostępna wersja robocza „Oceny oddziaływania...”. Ponadto organizatorzy konsultacji wysłali zaproszenia kilkudziesięciu instytucjom rządowym, samorządowym i organizacjom pozarządowym. Po zakończonych konsultacjach powstał raport końcowy uwzględniający wszystkie uwagi składane w ramach tej procedury, w tym uwagi ekologicznych organizacji pozarządowych (POE) wraz z odpowiedziami na przedstawione zagadnienia. Odpowiedzi te były w większości wyczerpujące lub też odsyłały do mających powstać raportów dotyczących poszczególnych inwestycji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Doliny Odry. Podsumowując, konsultacje społeczne przeprowadzone dla Banku Światowego można ocenić pozytywnie. Próby aktywnego zaangażowania społeczeństwa były wyraźnie widoczne i nie odnosiło się wrażenia „utajnienia” procesu konsultacji.

Z kolei drugi raport, wykonany przez Hydroprojekt Warszawa był wiążący dla organów administracji publicznej wydających odpowiednie decyzje¹²⁰. W czasie konsultacji „Oceny oddziaływania...” Banku Światowego na spotkaniu w Raciborzu, gdzie obecny był inwestor tj. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach, przedstawiciele organizacji pozarządowych zadawali pytania dotyczące raportu (będącego dokumentem końcowym oceny oddziaływania na środowisko wymaganej przed uzyskaniem danych decyzji w ramach obowiązujących wówczas regulacji prawnych) w kontekście jego związku z „Oceną oddziaływania...” W odpowiedzi uzyskano informację, że takowy raport będzie musiał zostać opracowany, gdyż prezentowana „Ocena oddziaływania...” nie wynika z procedur przewidzianych polskim prawem, a zatem nie spełnia kryteriów w nim zawartych. Odpowiedź taka sugerowała zatem, że właściwy raport nie został jeszcze ukończony. Obecny na spotkaniu inwestor nie sprostował tej informacji – mimo że, jak się później okazało, „Raport...” musiał już być gotowy, gdyż to właśnie na lipiec przypadła 21-dniowy termin składania uwag do tegoż „Raportu...”.

„Ocena oddziaływania...” Banku Światowego, wykonana przez niezależnych ekspertów, stwierdzała znaczący negatywny wpływ zbiornika Racibórz na środowisko i w związku z tym przewidywała szereg środków łagodzących i kompensacji przyrodniczych. Natomiast „Raport...” Hydroprojektu minimalizował zdecydowanie wpływ przedmiotowej inwestycji na środowisko i, co za tym idzie, nie uwzględniał odpowiednich kompensacji przyrodniczych. O ile, tak jak wspomniano, informacje o konsultacjach społecznych „Oceny oddziaływania...” Banku Światowego zostały odpowiednio upublicznione, to do informacji o możliwości składania uwag do „Raportu...” Hydroprojektu czyli toczącej się procedurze oceny oddziaływania na środowisko, organizacje pozarządowe musiały dotrzeć same, gdyż nie była tu prowadzona szeroko zakrojona akcja informacyjna.

Nieco inaczej wyglądała sprawa planu przesiedlenia mieszkańców z obszaru czaszy zbiornika z miejscowości Nieboczowy i Ligota Tworkowska. Miała bowiem znacznie dłuższą historię. W ramach konsultacji społecznych organizowano szereg spotkań, jednak przez długi czas inwestor nie był w stanie porozumieć się z mieszkańcami tamtych terenów.

W 2000 roku zawiązał się Komitet do Spraw Obrony Nieboczowych i Ligoty Tworkowskiej, który w 2002 roku przekształcił się w Stowarzyszenie na Rzecz Obrony przed Wysiedleniem Wsi Nieboczowy. Mieszkańcy zaproponowali tzw. wariant społeczny czyli otoczenie wałem wspomnianych miejscowości i wyłączenie ich z obszaru zbiornika. Jednak z różnych względów wariant ten odrzucono. Stowarzyszenie na Rzecz Obrony przed Wysiedleniem Wsi Nieboczowy zaangażowało się zatem czynnie, w 2004 roku, w procedurę dotyczącą wydania decyzji lokalizacyjnej dla zbiornika Racibórz.¹²¹

¹²⁰ należy w tym miejscu zaznaczyć, iż wnioski zawarte w tych dwóch raportach były odmienne

¹²¹ informacje o tym postępowaniu dotarły do lokalnych społeczności, ale nie do organizacji pozarządowych, stąd nie brały one udziału w toczącej się wówczas procedurze oceny oddziaływania na środowisko przed wydaniem decyzji lokalizacyjnej

Od decyzji tej wniesiono 150 odwołań, w tym autorstwa mieszkańców wsi Nieboczowy, Wójta Gminy Lubomia, Stowarzyszenia Na Rzecz Obrony Przed Wyszędleniem Wsi Nieboczowy oraz mieszkańców Bieńkowic. Minister Infrastruktury po rozpatrzeniu odwołań utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Na decyzję Ministra Infrastruktury została złożona skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA). Po tym jak WSA podtrzymał decyzję Ministra, odwołano się do Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednakże bezskutecznie. Decyzja lokalizacyjna została utrzymana w mocy.

Obecnie konsultacje społeczne dotyczące tego aspektu sprawy trwają nadal. Rozpatruje się możliwość odtworzenia wsi Nieboczowy na terenie gminy Lubomia. W konsultacjach biorą udział mieszkańcy Nieboczowych, jak również mieszkańcy wsi Syrynia, gdzie Nieboczowy miałyby zostać odtworzone.

Obecnie przedmiotowa inwestycja jest na etapie uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, w fazie opracowywania kolejnego raportu o oddziaływaniu na środowisko. Uzyskano decyzję lokalizacyjną i pozwolenie wodnoprawne, natomiast do uzyskania pozostają jeszcze (oprócz wspomnianej tzw. decyzji środowiskowej): decyzja ustalająca warunki prowadzenia robót oraz pozwolenie na budowę.

Od kwietnia do lipca 2007 roku funkcjonował powołany przez Wojewodę zespół roboczy ds. monitorowania realizacji budowy zbiornika Racibórz Dolny. Kolejny taki zespół ma zostać utworzony w przyszłości przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

Historia procesu decyzyjnego dla zbiornika Racibórz była dość skomplikowana ze względu na związaną z wejściem Polski do Unii Europejskiej zmianę uwarunkowań prawnych, w tym nowelizację Prawa ochrony środowiska w roku 2005. Inwestor wnioskował o przeprowadzenie całości procedur administracyjnych według starych przepisów, natomiast zdaniem POE powinny zostać uwzględnione już przepisy nowe. Chodziło o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

Z początku przychylnono się do wniosku inwestora i w oparciu o stary tryb wydano decyzję ustalającą warunki prowadzenia robót oraz tzw. „decyzję naturową” (zgodę wojewody na realizację przedsięwzięcia mogącego wpływać na obszary Natura 2000). Obie decyzje zostały unieważnione przez Ministra Środowiska, przy czym pierwsza po odwołaniu Towarzystwa na Rzecz Ziemi, a druga jako efekt wniosku złożonego przez WWF Polska, Towarzystwo na Rzecz Ziemi oraz Centrum Dziedzictwa Przyrody Górnego Śląska. Decyzję ustalającą warunki prowadzenia robót Minister skierował do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W ramach tego postępowania odbyła się rozprawa administracyjna, a inwestor został wezwany do uzupełnienia raportu. W krótkim czasie inwestor został też zobowiązany do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, co skutkowało umorzeniem postępowania w sprawie wydania decyzji ustalającej warunki prowadzenia robót. Po uzyskaniu decyzji o środowiskowych

uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia inwestor złoży nowy wniosek o wydanie decyzji ustalającej warunki prowadzenia robót, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Dostęp do informacji na temat trwającej procedury oceny oddziaływania na środowisko dla tej inwestycji był bardzo ograniczony. Informacje o toczącym się postępowaniu nie zostały odpowiednio nagłośnione. Umieszczono je na tablicy ogłoszeń oraz stronie internetowej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, a także rozesłano do gmin, których inwestycja bezpośrednio dotyczyła. Zatem informacja o największej planowanej inwestycji hydrotechnicznej na Odrze, mogącej oddziaływać na ekosystemy chronione m. in. w ramach sieci Natura 2000 znajdujące się nawet ponad 200 km poniżej planowanej inwestycji, dotarła skutecznie tylko do przedstawicieli lokalnej społeczności.

Organizacje pozarządowe dowiedziały się o toczącym postępowaniu w urzędzie, jednak przypadkowo, bo przy okazji wizyty w zupełnie innej sprawie. Stąd, gdyby nie przypadek, nie miałyby szansy na zapoznanie się z raportem i złożenie uwag w terminie.

W ramach toczącej się procedury nie zorganizowano wtedy żadnych specjalnych spotkań (jak stało się w przypadku konsultacji dla Banku Światowego). Została wprowadzona sesja Wojewódzkiej Rady Ochrony Przyrody, jednak z uwagi na charakter spotkania nie można go uznać za element konsultacji społecznych. Pominięto tam zupełnie pewne kwestie, na które przedstawiciele POE zwracali uwagę tj. sprawę jakości „Raportu...” Hydroprojektu i konieczności jego uzupełnienia o szereg informacji.

Pomimo ograniczeń w dostępie do informacji i słabego nagłośnienia procesu konsultacji kilka pozarządowych organizacji ekologicznych złożyło swoje uwagi do „Raportu...”. W uwagach zwrócono przede wszystkim uwagę na pominięcie znaczącego negatywnego oddziaływania zbiornika Racibórz na ok. 200 km doliny Odry oraz wpływu na cenny przyrodniczo obszar w czaszy zbiornika – Las Tworkowski. Raportowi zarzucono brak analiz naukowych, na podstawie których wyciągnięto zamieszczone w nim wnioski, z którymi zresztą zupełnie nie zgadzali się przyrodnicy. W „Raporcie...” Hydroprojektu znaleźć można bowiem nawet stwierdzenia, że zbiornik Racibórz będzie oddziaływał w sposób minimalny na środowisko (*sic!*), a zatem nie przewidziano odpowiednich kompensacji przyrodniczych i środków łagodzących. Raport nie zawierał też wymaganej prawem osobnej oceny wpływu inwestycji na obszary Natura 2000. Zwrócono również uwagę na szereg sprzeczności w samym raporcie oraz na uchybienia formalne¹²².

¹²² WWF Polska, Komitet Ochrony Przyrody Polskiej Akademii Nauk oraz Państwowa Rada Ochrony Przyrody zwracały się również do Krajowej Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko z prośbą o dokonanie oceny „Raportu...” Hydroprojektu. Ostatecznie jednak Komisja nie zajęła się przedmiotową sprawą.

Niestety, organizacjom pozarządowym nie zostały przedstawione żadne informacje odnoszące się do sposobu wykorzystania wniesionych uwag ani też nie został sporządzony raport końcowy, który by je uwzględniał. Stało się tak pomimo toczącej się wymiany pism pomiędzy inwestorem a organem prowadzącym postępowanie, w ramach której inwestor składał wyjaśnienia dotyczące uwag wniesionych przez POE. Pozostało to jednak w aktach sprawy i nie zaowocowało aktualizacją „Raportu...”. Organizacje uzyskały te informacje składając wnioski o dostęp do informacji o środowisku. Jako strony postępowania miały również wgląd w dokumentację, co w praktyce oznaczało, że przedstawiciel organizacji musiał przyjechać do urzędu i samodzielnie znaleźć w aktach sprawy odpowiedzi na złożone wcześniej uwagi.

Inwestor potraktował sprawę ustosunkowania się do uwag składanych przez organizacje pozarządowe jako „przykrą konieczność”. Zaobserwowano brak podejścia do konsultacji społecznych jak do procesu mającego na celu uzyskanie najlepszego rozwiązania. Proces nie charakteryzował się też otwartością i nastawieniem na dialog. Każdą informację trzeba było „zdobywać”, co niekiedy wymagało sporo czasu. Nie udostępniano np. wersji elektronicznych niektórych dokumentów. Żeby zatem uzyskać do nich szybki i szeroki dostęp trzeba było jechać do siedziby inwestora i zrobić zdjęcia dokumentacji aparatem cyfrowym. Jedynym dokumentem, który powstał jako uzupełnienie „Raportu...” było opracowanie pt.: „Ekohydrologiczna adaptacja struktury i funkcjonowania zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny (polder) na rz. Odrze pod kątem wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej UE. Opracowanie syntezy przyrodniczej oddziaływania zbiornika Racibórz Dolny na tereny Natura 2000” sporządzone przez Międzynarodowe Centrum Ekologii Polskiej Akademii Nauk¹²³ na początku 2006 roku. Jednakże, po pierwsze, zasadniczo nie zawierało ono w sobie odpowiedzi na postulaty organizacji pozarządowych, a po drugie było jeszcze mniej dostępne niż sam „Raport...” Istniał bowiem jeden lub dwa papierowe egzemplarze dostępne w siedzibie inwestora.

Widać zatem, że droga społeczeństwa do uzyskiwania informacji na temat planowanego przedsięwzięcia i jego wpływu na środowisko była długa i żmudna. Wszelkiego typu dokumenty, które powinny zostać przez inwestora szeroko rozpowszechnione były tworzone właściwie „do szuflady” i odnosiło się wrażenie, że są niemal utajniane. Zamiast inwestora, który powinien zadbać o rzeczywisty udział w konsultacjach przedstawicieli społeczeństwa i o to by wszystkie zainteresowane strony miały dostęp do informacji, to przedstawiciele POE byli tu stroną aktywną¹²⁴.

¹²³ obecnie Europejskie Regionalne Centrum Ekohydrologii pod auspicjami UNESCO

¹²⁴ Jakość procesu była zupełnie odmienna od konsultacji społecznych zorganizowanych przez Bank Światowy. Można przypuszczać, że inwestor – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach, brał udział w tych ostatnich tylko dlatego, że został do tego niejako przymuszony przez wymogi formalne instytucji finansującej.

Reasumując, właściwie rozumiane konsultacje społeczne w ramach oceny oddziaływania na środowisko zbiornika Racibórz praktycznie nie miały miejsca. To organizacje pozarządowe musiały domagać się informacji na temat inwestycji i informacja ta dotarła do nich „w ostatniej chwili”. Nie zostały zorganizowane żadne spotkania konsultacyjne mimo oczywistego ogromnego zainteresowania przedsięwzięciem strony społecznej, a inwestor nie wyrażał chęci podjęcia dialogu i merytorycznej odpowiedzi na przedstawione przez POE wnioski. Podejście było tu jednoznaczne: przyjęte rozwiązania projektowe są jedynie słuszne, a uwagi POE nie mają podstaw merytorycznych, przy czym inwestor nie był w stanie wykazać się wnioskowanymi przez POE analizami naukowymi. Obecność w procedurach administracyjnych organizacji pozarządowych potraktowano jak „zło konieczne”, a nie jako możliwość uzyskania konstruktywnych uwag, co w założeniu powinno służyć wypracowaniu najlepszego, uwzględniającego różnorakie aspekty projektu. Takie podejście, wynikające z uwarunkowań prawnych, powinno wynikać z dobrej woli stron zaangażowanych w proces inwestycyjny – zarówno inwestora, jak i podejmujących decyzje, pragnących uzyskać jak najlepszy, powszechnie akceptowalny, efekt realizacji danego przedsięwzięcia.

Głównymi mankamentami konsultacji społecznych w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko zbiornika Racibórz były:

- brak szeroko zakrojonej akcji informacyjnej i ograniczenie jej do województwa śląskiego, podczas gdy inwestycja ma wpływ na 250 km Doliny Odry;
- nieuwzględnienie uwag organizacji pozarządowych (o czym świadczyły odwołania od późniejszych decyzji administracyjnych oraz decyzja Ministra Środowiska uchylająca zaskarżoną decyzję ustalającą warunki prowadzenia robót);
- lekceważące podejście inwestora w stosunku do przedstawicieli POE i brak merytorycznego ustosunkowania się do złożonych uwag;
- brak otwartości na konstruktywne uwagi, założenie *a priori*, że opracowane założenia projektowe jak również rozwiązania przyjęte w „Raporcie...” są najlepsze i nie będą już podlegały modyfikacjom, co jest sprzeczne z podstawowym celem procedury oceny oddziaływania na środowisko i założeniami procesu udziału społecznego.

Aby właściwie przeprowadzić proces konsultacji społecznych w ramach tej inwestycji należało:

- z uwagi na zasięg oddziaływania poprowadzić postępowanie na poziomie ponadregionalnym;
- zorganizować spotkania ze społeczeństwem w trzech objętych oddziaływaniem planowanej inwestycji województwach;

- szeroko nagłośnić informację o toczącym się postępowaniu wraz z powiadomieniem organizacji pozarządowych (aktywne dotarcie);
- umieścić raport o oddziaływaniu na środowisko oraz wszelkie ewentualne aneksy do raportu na stronach internetowych Ministerstwa Środowiska (ze względu na zasięg oddziaływania oraz wpływ na obszary Natura 2000), zainteresowanych bezpośrednio urzędów wojewódzkich oraz urzędów gmin, a także na stronach inwestora;
- opracować raport końcowy, zawierający uwagi POE wraz z wyjaśnieniem w jaki sposób zostały wykorzystane;
- przede wszystkim jednak – podchodzić do procesu udziału społecznego jak do mogącego przynieść korzyści dla inwestora – przyczyniającego się do znalezienia rozwiązania najlepszego, najmniej szkodzącego środowisku i akceptowanego powszechnie.

Proces podejmowania decyzji w związku z planowaną budową drogi ekspresowej Via Baltica, z omówieniem przypadku obwodnicy Augustowa, i udział ekologicznych organizacji pozarządowych w tym procesie

Droga ekspresowa Via Baltica, to potoczna nazwa I Pan-europejskiego Korytarza Transportowego, który łączy Warszawę z Helsinkami, poprzez Litwę, Łotwę i Estonię. Przebieg Via Baltica w Polsce wzdłuż istniejącej drogi nr 8 został zaproponowany w połowie lat 90-tych na konferencjach ministrów transportu¹²⁵, a następnie w 2001 roku w ramach programu Transport Infrastructure Needs Assessment dla krajów akcesyjnych by niejako automatycznie stać się korytarzem transportowym w ramach sieci TEN-T¹²⁶. Wybór takiego przebiegu nie został jednak poprzedzony żadnymi analizami środowiskowymi, także z perspektywy wspólnotowej, o czym polskie i międzynarodowe organizacje pozarządowe zaalarmowały Komitet Stały Konwencji Berneńskiej. W 2004 roku, w wyniku rekomendacji tego ciała z grudnia 2003 roku, Rząd RP zobowiązał się, że przebieg korytarza na obszarze kraju zostanie poddany analizie w celu wyboru jego najlepszego wariantu pod względem środowiskowym, ekonomicznym, drogowym i społecznym. O ostatecznym przebiegu korytarza zdecydować miała strategiczna ocena oddziaływania na środowisko¹²⁷. Jednocześnie jednak droga nr 8 nadal traktowana była i jest w oficjalnych dokumentach rządowych jako europejski korytarz transportowy przy jednoczesnym przeznaczaniu środków finansowych na rozbudowę drogi. Droga nr 8 została na przykład ujęta w Programie Operacyjnym „Infrastruktura i Środowisko” na lata 2007-2013, jako projekt do finansowania w ramach priorytetu rozwoju europejskich korytarzy transportowych. W ramach prac nad dokumentacją dla korytarza Via Baltica i jako efekt jednej z rekomendacji Komitetu Stałego Konwencji Berneńskiej mówiącej *explicite* o konieczności prowadzenia dialogu z partnerem społecznym, przedstawiciele organizacji pozarządowych zostali zaproszeni do udziału w komisji przetargowej przygotowującej zakres¹²⁸ strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Komisja przetargowa została powołana przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad 8 kwietnia 2004 roku. Po wyłonieniu wykonawcy prac Komisja stała się ciałem odbierającym kolejne etapy oceny. Jej prace, podobnie jak prace zespołu ekspertów, jeszcze się nie zakończyły. Organizacje pozarządowe pozostają również w stałym kontakcie z Komitetem Stałym Konwencji Berneńskiej, Komisją Petycji Parlamentu Europejskiego oraz z Komisją Europejską składając aktualizacje raportów dotyczących stanu prac nad strategiczną oceną oddziaływania na środowisko dla I Korytarza. Jednakże

¹²⁵ konferencja na Krecie (1994) i konferencja w Helsinkach (1997)

¹²⁶ transeuropejska sieć transportowa ma na celu integrację różnego rodzaju transportu dla zapewnienia mobilności towarów i osób oraz wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej Wspólnoty

¹²⁷ w rozumieniu Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 roku w sprawie oceny oddziaływania niektórych planów i programów na środowisko

¹²⁸ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia

wydaje się, że w perspektywie przeznaczania znacznych środków finansowych na rozwój I Korytarza wzdłuż drogi nr 8, sens tracą konkluzje oceny strategicznej. Istnieje uzasadniona obawa, że przebieg Korytarza zostanie ostatecznie ustalony metodą faktów dokonanych, a w najgorszym przypadku przez przyrodniczo cenne tereny województwa podlaskiego przebiegać będą dwie trasy szybkiego ruchu – wzdłuż trasy drogi krajowej nr 8 oraz zgodnie z przebiegiem wskazanym przez zespół ekspertów pracujących nad dokumentem strategicznym.

Niezależnie od opisanych powyżej prac nad strategiczną oceną oddziaływania na środowisko, systematycznie podejmowane są prace nad rozbudową poszczególnych odcinków drogi nr 8 do parametrów drogi ekspresowej. Konsultacje społeczne podejmowane są jedynie w ramach obowiązkowych procedur administracyjnych zmierzających do wydania kolejnych pozwoleń. Na szczególną uwagę, ze względu na specyficzną jakość procesu, jak i nabrzmiały konflikt społeczny, zasługują konsultacje społeczne prowadzone przed rozpoczęciem prac nad budową obwodnicy Augustowa.

Plany budowy obwodnicy Augustowa pojawiły się na początku lat 90-tych XX wieku wraz z wzrostem ruchu tranzytowego wzdłuż drogi krajowej nr 8. Pierwsze studium techniczno-ekonomiczne powstało w 1992 roku. W następnych latach powstawały inne dokumenty planistyczne oraz szereg opinii technicznych dotyczących budowy obwodnicy. Decyzja o wyborze wariantu do realizacji zapadła na spotkaniu roboczym 13 września 1996 roku w Urzędzie Wojewódzkim w Suwałkach. Dopiero jednak w następnym roku powstała pierwsza ocena oddziaływania na środowisko, która rzecz jasna nie pełniła już roli wspierania procesu decyzyjnego, bo wszystko zostało przesądzone. Oficjalnie decyzja dotycząca ostatecznego wyboru wariantu przebiegu obwodnicy podjęta została w 1997 roku przez Dyrektora Generalnego Dróg Publicznych. W latach 1999-2000 przebieg obwodnicy w wariantcie przez Dolinę Rospudy zatwierdzony został w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin Nowinka, Augustów oraz miasta Augustów. W tym czasie organizacje ekologiczne aktywnie włączyły się w konsultacje społeczne i quasi-dialog na temat przebiegu obwodnicy tworząc Koalicję na Rzecz Ratowania Doliny Rospudy. Koalicja wysłała szereg apeli o ochronę doliny Rospudy, m. in. do Komisji Europejskiej, Sekretariatu Konwencji Ramsar, Ministra Środowiska i Prezesa Rady Ministrów, argumentując, że o ile obwodnica jest potrzebna, to trzeba ją wytyczyć tak, by nie zniszczyć nieodnawialnych walorów doliny. Organizacje działające w ramach Koalicji próbowały wzruszyć uchwały w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co spotkało się z odmową ze strony Zarządu Gminy Augustów. W dialogu uczestniczył Podlaski Konserwator Przyrody oraz Wojewódzka Komisja Ochrony Środowiska. Wysłane apele i wnioski spotkały się z deklaracjami, że ustalenie przebiegu obwodnicy musi odbyć się w zgodzie z prawem i w celu ochrony doliny¹²⁹. O ile dialog ten odbywał się poza jakąkolwiek procedurą

¹²⁹ pismo Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody z dnia 7 kwietnia 1999 roku, pismo Urzędu Marszałkowskiego z dnia 23 grudnia 1999 roku, pismo Ministra Środowiska z dnia 28 czerwca 1999 roku

oceny oddziaływania na środowisko, deklaracje te nie miały znaczenia dla podjętych wcześniej i później decyzji w sprawie przebiegu obwodnicy.

W grudniu 2002 roku na etapie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WZiZT) dla obwodnicy Augustowa konsultacjom społecznym, trwającym ustawowo 21 dni, poddany został „Raport o oddziaływaniu na środowisko planowanego przedsięwzięcia polegającego na budowie Obwodnicy Augustowa w ciągu drogi krajowej nr 8 granica państwa- Wrocław- Warszawa- Białystok- Suwałki- granica państwa w granicach gmin: Nowinka, Augustów, miasto Augustów”. Raport oceniał jednak wyłącznie wariant wybrany już do realizacji, co zaprzecza idei mechanizmu ocennego jako takiego. W konsultacjach brało udział kilka organizacji pozarządowych oraz osoby prywatne. Organizacje zwracały uwagę na brak analizy różnych wariantów przebiegu, ignorowanie w „Raporcie...” wpływu drogi na gatunki chronione, brak inwentaryzacji przyrodniczej terenu objętego oddziaływaniem. Organ argumentował, że wariantowanie nie mogło mieć już miejsca, gdyż byłoby to sprzeczne z uchwalonym wcześniej planem zagospodarowania przestrzennego gminy Augustów. Uwagi i wnioski o nowe dowody zostały w całości odrzucone, jako mające na celu jedynie „przewleczenie sprawy”¹³⁰. Takie podejście do udziału społecznego stanowi zaprzeczenie idei konsultacji i równego traktowania stron postępowania. Posłużenie się przez organ państwowy tego typu argumentem, zamiast odniesienia się merytorycznego do przedstawionych dowodów, godzi w demokratyczną zasadę współdecydowania obywateli o przedsięwzięciach mogących negatywnie oddziaływać na środowisko. Jest to przejaw ignorancji władzy, która przyjmuje, że tylko ona oraz inwestor wiedzą najlepiej, jaka decyzja powinna zapaść. Ten sam argument pojawił się zresztą również w późniejszych etapach. Decyzja WZiZT wydana została w marcu 2003 roku. Zaskarżono ją do Samorządowego Kolegium Odwoławczego a następnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd uznał, że nie rozpatrzenie wariantów przebiegu obwodnicy w raporcie o oddziaływaniu na środowisko dla decyzji WZiZT było zgodne z istniejącym wówczas stanem prawnym na dzień rozstrzygnięcia sprawy. Niestety, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad jako inwestor podparła się tym wyrokiem w kampanii medialnej przeciwko organizacjom pozarządowym nawet kilka lat później, kiedy stan prawny uległ zmianie z uwagi na przystąpienie do Unii Europejskiej.

W lipcu 2005 roku Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA)¹³¹ wystąpiła z wnioskiem o wydanie zezwolenia na realizację obwodnicy Augustowa, zlokalizowanej na terenie Obszaru Specjalnej Ochrony Ptaków „Puszcza Augustowska” (kod PLB 200002), w tym projektowanego Specjalnego Obszaru Ochrony Siedlisk „Ostoja Augustowska”. Konsultacjom społecznym, które trwały 21 dni poddano „Raport o oddziaływaniu na środowisko planowanego przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy Augustowa w granicach gmin Nowinka, Augustów oraz miasto Augustów” wraz z „Aneksem”. Zezwolenie wydane

¹³⁰ decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z dnia 6 marca 2003 roku

¹³¹ sukcesor Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych

zostało 12 września 2005 roku. Biorąc udział w postępowaniu organizacje podniosły argumenty związane z koniecznością wypełniania założeń wynikających z dyrektyw unijnych m. in. Dyrektywy Ptasiej i Dyrektywy Siedliskowej^{132,133}. Były to m. in. argumenty odnoszące się do braku analizy wariantowej w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, przede wszystkim zaś nie spełnienia sekwencji procedur składających się na tzw. ocenę habitatową – wynikającą z wymagań Art. 6 Dyrektywy Siedliskowej wpływu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Uwagi te zostały odrzucone z powodu braku uzasadnienia na gruncie przepisów krajowych¹³⁴. Mimo, iż podstawą wydania decyzji był jedynie raport wraz z jego aneksem, w jej uzasadnieniu odwołano się do innych dokumentów, które nie były podstawą postępowania i nie zostały w ogóle udostępnione w ramach konsultacji społecznych. Należy uznać, że było to podejście niezgodne z przepisami obowiązującego prawa, gdyż decyzja powinna zostać podjęta na podstawie dokumentów i dowodów przedstawionych w ramach procedury i dostępnych dla każdej ze stron postępowania. Uczestników konsultacji w ogóle pozbawiono możliwości odniesienia się do tych dokumentów, co należy uznać za kolejny przejaw ignorowania instytucji konsultacji społecznych.

Dnia 17 listopada 2005 roku¹³⁵ GDDKiA wystąpiła o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację obwodnicy Augustowa. Konsultacje społeczne rozpoczęto 29 listopada poprzez ogłoszenie na stronie internetowej oraz tablicy ogłoszeń Urzędu Wojewódzkiego i określając 21 dniowy termin składania uwag i wniosków. Na początku pod konsultacje poddano „Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko” oraz „Koncepcję wykonania estakady na obwodnicy Augustowa w ciągu drogi krajowej nr 8” (Transprojekt). Następnie w grudniu dołączono aneks do raportu, jednak nie wydłużono okresu konsultacji, co spowodowało, że zainteresowane osoby i organizacje, które nie brały udziału w postępowaniu na prawach strony zostały pozbawione możliwości składania uwag i wniosków do pełnej dokumentacji. W tym samym miesiącu wojewoda wystąpił do Ministra Środowiska o uzgodnienie, a ten orzekł, że obwodnica przez dolinę Rospudy może zostać wybudowana jedynie w formie

¹³² Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 roku w sprawie ochrony dzikich ptaków oraz Dyrektywa rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory

¹³³ od 2002 roku w korespondencji z kompetentnymi organami władz krajowych i regionalnych oraz inwestorem ekologiczne organizacje pozarządowe (m.in.: WWF Polska) podnosiły argumenty związane z niezgodnością podejmowanych decyzji z wymaganiami prawa wspólnotowego

¹³⁴ rok po akcesji Polski do Unii Europejskiej przedstawiciele Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego nie znali bądź celowo ignorowali zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad krajowym oraz zapisy dyrektyw UE (*sic!*)

¹³⁵ niedługo po unieważnieniu przez Ministra Środowiska decyzji wydanej wcześniej przez wojewodę (Minister uzasadniał taki krok argumentami podnoszonymi przez organizacje pozarządowe); w świetle kolejnych posunięć ministerstwa krok ten wydaje się mieć podłoże polityczne, nastąpił bowiem po zmianie rządu

tunelu. Minister argumentował, że dotychczas sporządzona dokumentacja nie wyczerpuje wszystkich możliwości wariantowania, że planowana estakada będzie miała negatywny wpływ na gatunki chronione i ich siedliska oraz spowoduje degradację około 700 m² powierzchni torfowiska, a estakada będzie stanowić poważną ingerencję w krajobraz. W ramach procedury ocennej inwestor przedłożył koncepcję tunelu bez pełnego raportu o oddziaływaniu na środowisko. Odwołania od uzgodnienia Ministra złożył zarówno inwestor, jak i organizacje ekologiczne. Kilka miesięcy później Minister orzekł, że obwodnica może jednak zostać wybudowana jako estakada, co nie spowoduje większego negatywnego wpływu na środowisko¹³⁶. W ramach postępowania prowadzonego przez Wojewodę organizacje złożyły ponownie szereg uwag związanych z realizacją wymagań prawa unijnego, które zostały odrzucone. Zupełnie zignorowano też złożony przez organizacje wniosek o analizę opracowanego przez SISKOM¹³⁷ alternatywnego wariantu przebiegu obwodnicy wskazując, że wybór wariantu został dokonany na wcześniejszych etapach procesu decyzyjnego (mimo, iż Minister Środowiska wcześniej oświadczył, że możliwości wariantowania nie zostały wyczerpane!). Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, poprzedzona postanowieniem uzgadniającym Ministra Środowiska, została ostatecznie wydana 18 października 2006 roku. Decyzja oraz postanowienie zostały zaskarżone przez organizacje pozarządowe do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W kwietniu 2007 roku Sąd podzielił argumenty strony społecznej podnoszone przeciwko postanowieniu uzgadniającym Ministra Środowiska. Wyrok uprawomocnił się trzy miesiące później¹³⁸. Obecnie organizacje oczekują rozprawy w sprawie zaskarżonej decyzji środowiskowej oraz w sprawie zaskarżonego pozwolenia na budowę.

Od 1999 roku organizacje pozarządowe starały się aktywnie uczestniczyć w konsultacjach społecznych przy wydawaniu kolejnych decyzji o przebiegu i warunkach realizacji obwodnicy Augustowa. Z uwagi na fakt, że decyzje w tej sprawie zostały podjęte arbitralnie w 1996 roku przed wykonaniem jakichkolwiek ocen środowiskowych, konsultacje z założenia traktowane były przez organy administracji jako zło konieczne. Świadczy o tym automatyczne odrzucanie uwag bez należytego uzasadnienia odmowy ich uwzględnienia.

Organizacje współpracowały ze sobą w celu ułatwienia przepływu informacji i wzmocnienia swojej efektywności. Taka współpraca ułatwiała też składanie uwag w ramach postępowań wymagających profesjonalnej wiedzy przyrodniczej, technicznej i prawnej. Przed nowelizacją Prawa ochrony środowiska w 2005 roku czas na składanie uwag dla organizacji, które mogły uczestniczyć w postępowaniach na prawach strony, nie był ograniczony do 21 dni. Nowe przepisy wprowadziły ograniczenie czasowe, co w znacznej mierze

¹³⁶ postanowienie Ministra Środowiska z dnia 14 lipca 2006 roku

¹³⁷ Stowarzyszenie Integracji Stolecznej Komunikacji z siedzibą w Warszawie. Ma na celu m.in. popieranie i wpływanie na rozwój infrastruktury komunikacyjnej oraz propagowanie rozwiązań komunikacyjnych najlepszych pod względem technicznym, ekonomicznym, społecznym i środowiskowym

¹³⁸ w czasie gdy niniejsza publikacja składana była do druku oczekiwano rozprawy w sprawie tzw. decyzji środowiskowej i pozwolenia na budowę

utrudnia składanie dobrze przygotowanych merytorycznie wniosków i uwag dla tak dużego i skomplikowanego przedsięwzięcia. Termin 21 dni należy uznać za niewystarczający dla dokładnego zapoznania się z dokumentacją i skonsultowania skomplikowanego zamierzenia budowlanego. Mimo tego dzięki ustanowieniu platformy współpracy kilku organizacji posiadających zaplecze personalne o różnych kompetencjach, udało się aktywnie i rzeczowo uczestniczyć w konsultowaniu zamiaru budowy obwodnicy Augustowa. Niestety, strona podejmująca decyzje zignorowała to zupełnie.

Konsultacje organizowane przez organy administracji ograniczały się głównie do przyjmowania uwag na piśmie i wydawania decyzji na podstawie dokumentów przedłożonych jedynie przez inwestora. Wnioski o włączenie nowych dowodów lub przeprowadzenie rozprawy administracyjnej spotykały się z odmową i zarzutami, że są składane jedynie w celu przewlekania sprawy. Wydaje się, że gdyby to było możliwe, wojewoda w ogóle nie dopuściłby do konsultacji społecznych, gdyż uznał je za element zupełnie niepotrzebny. Organ nie zauważa, że konsultacje społeczne, prowadzone rzetelnie, są narzędziem rozwiązywania konfliktów i służą do podejmowania decyzji powszechnie akceptowanych, a przez to lepszych i bardziej demokratycznych.

Biorąc udział w procesie decyzyjnym dotyczącym budowy obwodnicy Augustowa organizacje wskazywały na konieczność rzetelnej analizy wariantów lokalizacyjnych przy jednoczesnym wskazywaniu na przyrodniczą wartość terenu, przez który zaprojektowano drogę. Wskazywano na arbitralność decyzji o lokalizacji, uchybienia w zakresie oceny oddziaływania na poszczególne komponenty środowiska i niedociągnięcia formalne. Większość z tych podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 26 kwietnia 2007 roku.

Aktywność organizacji widoczna była na każdym etapie procesu inwestycyjnego, od miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, poprzez warunki zabudowy do ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację obwodnicy. Tam, gdzie było to zasadne organizacje stosowały krajowe i ponadkrajowe środki odwoławcze do np. Samorządowego Kolegium Odwoławczego, sądów administracyjnych, Stałego Komitetu Konwencji Berneńskiej, Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Było to głównie spowodowane ignorowaniem uwag składanych przez organizacje w trakcie postępowania administracyjnego. Od momentu podpisania Traktatu Akcesyjnego i przystąpienia Polski do Unii Europejskiej organizacje często wskazywały na przepisy prawa wspólnotowego, które powinny być respektowane przy wydawaniu kolejnych decyzji administracyjnych. Niestety uwagi te nigdy nie były rozpatrzone w oparciu o przywoływane przepisy, lecz o przepisy krajowe, które w niedostateczny sposób transponowały wymogi unijne.

Generalnie, odrzucanie uwag często nie miało żadnego faktycznego ani prawnego uzasadnienia. Argumentując wybór przebiegu przez cenne obszary powoływano się ogólnikowo na „zasady współżycia społecznego oraz potrzeby społeczeństwa

i gospodarki narodowej¹³⁹, „wieloletnie analizy i wszechstronne rozważania”, konieczność działania w „granicach wniosku inwestora”¹⁴⁰. Organy administracji nie starały się nawet podjąć dialogu z organizacjami uznając, że te przeciwne są budowie obwodnicy w ogóle (a nie budowie obwodnicy przez najcenniejszą przyrodniczo część Doliny Rospudy). Przyjęły *a priori*, że konflikt jest ideologiczny a nie merytoryczny.

W grudniu 2006 roku Komisja Europejska po przeanalizowaniu sprawy podnoszenia standardu drogi nr 8 do parametrów drogi ekspresowej poprzez budowę lub przebudowę kolejnych jej odcinków, postanowiła wysłać do Polski pierwszy list ostrzegawczy rozpoczynający oficjalną procedurę przeciw Polsce za naruszenie prawa unijnego. List dotyczył między innymi budowy obwodnicy Augustowa. W tym momencie rozpoczęła się medialna kampania przeciwko organizacjom ekologicznym i samej Komisji Europejskiej. Minister Środowiska oraz inni przedstawiciele rządu argumentowali, że Komisja rozpoczęła procedurę tylko dlatego, że wpłynęły oficjalne skargi od organizacji, co było oczywiście nieprawdą, gdyż Komisja rozpoczyna procedurę tylko wtedy, gdy stwierdzi, że mogło dojść do naruszenia prawa. Zarówno inwestor, jak i przedstawiciele rządu (w tym sam Minister Środowiska) skupili się na dyskredytowaniu organizacji ekologicznych i podnoszonych przez nie argumentów. Pojawiły się komentarze typu „Działania organizacji pozarządowych zmierzają jedynie do blokowania budowy dróg, czego przykładem jest obwodnica Augustowa. (...)”¹⁴¹. Sam Premier nazwał organizacje ekologiczne szkodnikami, których celem jest blokowanie rozwoju Polski. W takiej atmosferze trudno jest mówić o konstruktywnym dialogu i z pewnością będzie to rzutować na inne postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. W przypadku obwodnicy Augustowa, najwyższe władze dały przykład ignorowania opinii społecznej i rzeczowych argumentów. W tym kontekście obawy co do jakości innych postępowań z udziałem społeczeństwa są jak najbardziej zasadne.

Reasumując, za główne przeszkody w prowadzeniu skutecznego procesu udziału społecznego – prowadzącego do wyboru najlepszego (z punktu widzenia zainteresowanych stron) i akceptowanego rozwiązania inwestycyjnego – w przypadku drogi ekspresowej Via Baltica, w tym zwłaszcza obwodnicy Augustowa, uznać można:

- podejmowanie decyzji politycznych wyprzedzających ocenę oddziaływania na środowisko,
- prowadzenie konsultacji przez organ administracji nie potrafiący lub wręcz

¹³⁹ w ten sposób uzasadniano odrzucenie uwag i wniosków złożonych w ramach konsultowania planu zagospodarowania przestrzennego (PZP) dla gminy Augustów

¹⁴⁰ decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia z dnia 18 października 2006 roku

¹⁴¹ wypowiedź wiceminister transportu Barbary Kondrat z dnia 31 stycznia 2007 roku

nie mogący być w pełni obiektywnym ze względu na regionalne interesy polityczne,¹⁴²

- ustosunkowywanie się do uwag w sposób niemerytoryczny, bez rzetelnego uzasadnienia faktycznego i prawnego, co jest konsekwencją wyżej przytoczonych przyczyn,
- traktowanie konsultacji społecznych jako wymogu jedynie formalnego, ale tak naprawdę zbędnego,
- nieznamość i/lub celowe ignorowanie prawodawstwa wspólnotowego,
- przedkładanie społeczeństwu nierzetelnych lub wręcz niezgodnych z Prawem ochrony środowiska raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, np. nie zawierających analiz wariantowych,¹⁴³
- zbyt krótki czas na zapoznanie się z dokumentacją i składanie uwag w przypadku tak dużego przedsięwzięcia,
- zaangażowanie inwestora i organów podejmujących decyzje w publiczne, w tym medialne, dyskredytowanie uczestników konsultacji społecznych.

¹⁴² wojewoda jako przedstawiciel Rządu w terenie reprezentuje stanowisko Rządu w tej sprawie i przychyła się do przebiegu drogi ekspresowej przez stolicę województwa

¹⁴³ wydaje się, że organ podejmujący decyzje nie powinien przyjmować od inwestora dokumentów obarczonych takimi wadami, a tym bardziej przedkładać ich do konsultacji

Redakcja techniczna tekstu: Marta Babicz

Wrzesień, 2007

Więcej informacji o projekcie na http://wwf.pl/projekty/polityki_ue.php

Kontakt w WWF Polska:

Marta Babicz mbabicz@wwf.pl
Marta Majka Wiśniewska mwisniewska@wwf.pl

ISBN 978-83-60757-08-6



WWF Polska
ul. Wiśniowa 38
02-520 Warszawa
tel.: 022 849 84 69
fax: 022 646 36 72
www.wwf.pl