



**Biuro Informacji
i Dokumentacji
Kancelarii Senatu**

OE-42

Luty 2006

**Jerzy Jendrośka
Magdalena Bar
Jan Jerzmański**

**Opinia na temat ustawy o zmianie ustawy – Prawo
ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw
(druk senacki nr 59)**

Dział Informacji i Ekspertyz

**Seria:
*Opracowania i Ekspertyzy***

Wrocław, dnia 8 lutego 2006 r.

dr Jerzy Jendrośka
r. pr. Magdalena Bar
dr Jan Jerzmański

Centrum Prawa Ekologicznego
Wrocław

OPINIA

na temat ustawy z 26 stycznia 2006r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw

I. Uwagi ogólne

1. Projekt ustawy oznaczono jako mający na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z uzasadnieniem, obok transpozycji prawa wspólnotowego ma także na celu doprecyzowanie przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się przy ich stosowaniu.
2. Konieczność transpozycji prawa wspólnotowego jest podstawową przyczyną zawartej w ustawie nowelizacji przepisów dotyczących dostępu do informacji oraz dotyczących poważnych awarii, podczas gdy nowelizacja innych przepisów ma zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy głównie charakter porządkujący. Dotyczy to zwłaszcza zmian w niedawno wprowadzonych nowych przepisach dotyczących oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć. Niniejsza opinia skupia się na tych trzech kluczowych dla ustawy grupach przepisów.
3. W opinii odrębnie omówione są przepisy o dostępie do informacji, o poważnych awariach, oraz o postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć. W przypadku każdej z tych grup przepisów sformułowane są uwagi ogólne oraz uwagi szczegółowe, a tam gdzie to uzasadnione także i konkretne propozycje zmian tych przepisów.
4. Uwagi skupione są na tych kwestiach, w przypadku których sposób i zakres zawartych w ustawie uregulowań budzi wątpliwości z punktu widzenia spełniania wymagań prawa wspólnotowego bądź też celowości merytorycznej. Ocenic należy zwłaszcza, czy proponowane przepisy gwarantują osiągnięcie deklarowanych celów.
5. W przypadku obowiązku transpozycji jest to zwłaszcza dokonanie pełnego i wiernego przeniesienia dyrektyw do prawa polskiego, nie zmieniając ich treści i nie przeinaczając ich skutku. Zgodnie przy tym z orzecznictwem ETS transpozycja dyrektyw powinna być dokonywana w sposób zapewniający spełnienie wymagań co do jasności i pewności prawa.

6. Istotnym punktem odniesienia dla niniejszych uwag, obok odpowiednich zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego jest też projekt rządowy (druk 129) gdyż tekst ustawy w wersji, jaka trafia do Senatu RP różni się nieco od projektu rządowego. Niektóre ze zmian wprowadzonych przez Sejm wzbudzają istotne wątpliwości.

7. Punktem odniesienia dla oceny nowych przepisów są też uwagi i sugestie doktryny i praktyki na tle funkcjonowania dotychczasowych przepisów. Wskazują one na kierunki niezbędnych zmian i brane być muszą pod uwagę przy ocenie proponowanych w ustawie nowych rozwiązań.

8. Dla zapewnienia klarowności tekstu opinii uwagi na temat konkretnych przepisów odwołują się jedynie do numeracji nowelizowanych ustaw.

II. Przepisy o dostępie do informacji

Uwagi ogólne

1. Jak wspomniano wyżej, propozycje zmian przepisów dotyczących dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie mają na celu przede wszystkim transpozycję dyrektywy 2004/3/WE.

2. Proponowane przepisy nie w pełni jednak zapewniają tę transpozycję.

3. Dodatkowo należałoby zaproponować wprowadzenie pewnych dodatkowych zmian porządkujących i ułatwiających stosowanie przepisów o dostępie do informacji o środowisku

4. Zauważone i podniesione w niniejszej części problemy dotyczą:

- a) definicji samej informacji o środowisku,
- b) określenia kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji,
- c) sformułowania zakresu udostępnianych („posiadanych”) informacji,
- d) kwestii wyjątków od udostępniania informacji, a także obowiązku zawężającej ich interpretacji oraz wyważania interesów przemawiających za i przeciwko udostępnieniu informacji,
- e) kwestii opłat,
- f) informacji umieszczanej w elektronicznych bazach danych (art. 30 ustawy POŚ),
- g) dostępu do baz danych zawierających informacje o korzystaniu ze środowiska oraz do baz danych dotyczących wytwarzania i gospodarowania odpadami,
- h) relacji ustawy Prawo ochrony środowiska do ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: ustawa DIP),
- i) obowiązku wykazywania interesu przez żądającego informacji,
- j) redakcji art. 19 ustawy POŚ (kolejność ustępów 2 i 3).

5. W uwagach szczegółowych omówione są odrębnie nieuwzględnione w ustawie przepisy wymagające zmian oraz uwzględnione w ustawie przepisy wprowadzające wątpliwe zmiany.

Uwagi szczegółowe

Nieuwzględnione w projekcie przepisy wymagające zmian

1) Ustawa POŚ a ustawa o dostępie do informacji publicznej (ustawa DIP)

W projekcie rządowym znalazła się godna poparcia propozycja wprowadzenia w art. 19 ust. 5a) stanowiącego, że *„W sprawach dotyczących sposobu i formy udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407 oraz z 2005 r. Nr 64, poz. 565 i Nr 132, poz. 1110).”*

Odesłanie takie pozwala na osiągnięcie dwóch celów: zapewnienia zgodności z dyrektywą 2003/4/WE oraz wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się w praktyce przy stosowaniu przepisów o dostępie do informacji o środowisku na tle relacji tej ustawy do ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zgodnie z art. 3 ust. 4 dyrektywy 2003/4, informacja o środowisku powinna być - co do zasady - udostępniona w formie żądanej przez wnioskodawcę. Ustawa POŚ nie zawiera obecnie żadnego przepisu w tym zakresie, tymczasem ustawa DIP zawiera w art. 14 analogiczny wymóg udostępniania informacji w sposób i w formie zgodnie z żądaniem wniosku. Dodatkowe wymagania co do sposobu i formy udostępniania informacji zawarte są w artykułach 7, 8, 10, 11, 12 i 15 ustawy DIP.

Odesłanie do ustawy DIP (zamiast ewentualnego powtarzania przepisów dotyczących formy udostępniania informacji w ustawie POŚ) zapewni zarówno zgodność z dyrektywą 2003/4, jak i ułatwi stosowanie przepisów o dostępie do informacji.

Celowe wydaje się bowiem jednolite podejście w tym względzie w odniesieniu do informacji publicznej i informacji o środowisku i jego ochronie.

Propozycja

Dodać do art. 19 proponowany w projekcie rządowym ust. 5a:

„W sprawach dotyczących sposobu i formy udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407 oraz z 2005 r. Nr 64, poz. 565 i Nr 132, poz. 1110).”

2) Brak obowiązku wykazywania interesu przez żądającego informacji

Art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/4 stanowi, że informacje o środowisku i jego ochronie powinny być udostępniane każdemu, bez potrzeby wskazywania jakiegokolwiek interesu w sprawie. Ustawa POŚ nie zawiera przepisu transponującego to wymaganie dyrektywy.

Propozycja:

W art. 19 dodać przepis (np. jako ust. 3a):

„Od osoby wykonującej prawo do informacji o środowisku i jego ochronie nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”.

3) Obowiązek zawężającej interpretacji wyjątków od udostępniania informacji

Wbrew art. 4 ust. 1 *in fine* dyrektywy, w projekcie nie wprowadzono przepisu stanowiącego, że wyjątki od udostępniania informacji należy interpretować zawężająco biorąc każdorazowo pod uwagę publiczny interes związany z jawnością informacji, a także z wymogu, że w każdym przypadku publiczny interes przemawiający za udostępnieniem informacji należy porównywać z interesem dyktującym odmowę jej udostępnienia.

W uzasadnieniu projektu podano, że rezygnacja z wprowadzenia do ustawy odpowiednich przepisów podyktowana była istnieniem w polskim systemie prawnym „ogólnych zasad interpretacyjnych”. Tego rodzaju ogólne wytłumaczenie wydaje się dalece niewystarczające z punktu widzenia Komisji Europejskiej sprawdzającej prawidłowość transpozycji prawa wspólnotowego. O ile bowiem dałoby się jeszcze może obronić tezę o obowiązku zawężającej interpretacji wyjątków (co jednak już wymagałoby dodatkowych wyjaśnień i ekspertyz przedstawianych Komisji), to „ogólne reguły interpretacyjne” nie wydają się wystarczające dla prawidłowej implementacji bardzo precyzyjnego i konkretnego wymogu dyrektywy, aby w każdym przypadku publiczny interes przemawiający za udostępnieniem informacji porównywać z interesem dyktującym odmowę jej udostępnienia.

Rezygnacja z wprowadzenia do ustawy odpowiednich przepisów jest tym bardziej niezrozumiała, że - jak wynika z uzasadnienia projektu - jego autorzy najwyraźniej zgadzają się z koniecznością stosowania w Polsce wskazanych wyżej wymogów dyrektywy. Wprowadzenie odpowiedniego, wyrażonego wprost przepisu do polskiej ustawy nie tylko umożliwiłoby pełną zgodność z dyrektywą, ale zapewniłoby również prawidłową interpretację przepisów przez stosujących je urzędników.

Propozycja:

Wprowadzić do art. 20 - np. jako ust. 7 - przepis mówiący:

„Ograniczenia prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, w tym podstawy do odmowy udostępnienia informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, należy interpretować w sposób zawężający, biorąc każdorazowo pod uwagę publiczny interes związany z jawnością informacji. W każdym przypadku publiczny interes przemawiający za udostępnieniem informacji należy porównywać z interesem dyktującym odmowę jej udostępnienia”

4) Redakcja art. 19 ustawy POŚ (kolejność ustępów 2 i 3)

Obecna redakcja art. 19 jest niezgodna z podstawowymi zasadami techniki legislacyjnej. W art. 19 ust. 2 i 3 zawarta jest kluczowa definicja „informacji o środowisku”. Sformułowana ona jednak została w sposób tak mylący i niezrozumiały, że jej nieprawidłowa (wbrew intencji ustawodawcy) interpretacja jest powszechna nie tylko wśród urzędników, ale i

niektórych prawników wypowiadających się na ten temat (zob. P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej w pracy radcy prawnego - odpowiedź, (w:) Radca Prawny, nr 1/2005, str. 82).

W art. 19 najpierw (w ust. 2) umieszczono bowiem przykładową listę dokumentów podlegających udostępnianiu, a w potem dopiero (w ust. 3) - właściwą definicję informacji o środowisku („inne” informacje we wskazanych formach). Ujęcie takie powoduje, że powszechna jest błędna interpretacja mówiąca, że udostępnianiu mają podlegać tylko dokumenty wymienione w art. 19 ust. 2 (zwłaszcza wobec kategoriycznego sformułowania zdania wstępnego art. 19 ust. 2: „udostępnianiu, o którym mowa w ust. 1 podlegają” - nawet bez dodania słów „w szczególności”).

Odpowiednie przereklamowanie art. 19 pozwoliłoby na usunięcie - w prosty sposób - opisanych wyżej ogromnych trudności w interpretacji - niekwestionowanej przecież przez ustawodawcę ani autorów projektu - definicji informacji o środowisku. Projekt jednak pozostawia dotychczasową redakcję art. 19 bez zmian.

Propozycja:

- W art. 19 obecny ust. 3 oznaczyć jako ust. 2, a ust. 2 - jako ust. 3 (zamienić je miejscami).
- Ponadto:
 - zdaniu wstępnemu w nowym ustępie 2 (obecny 3) nadać brzmienie: *„Udostępnieniu, o którym mowa w ust. 1, podlegają informacje...”*
 - w nowym ust. 3 (obecny 2) w zdaniu wstępnym dodać słowa „w szczególności”, tak, aby brzmiało ono: *„Udostępnianiu, o którym mowa w ust. 1 podlegają w szczególności”*

Przepisy wprowadzające wątpliwe zmiany

1) Definicja informacji o środowisku

Pojęcie informacji o środowisku zostało wprowadzone poprzez zmianę definicji samego pojęcia środowiska oraz uzupełnienie treści art. 19 ust. 3.

Zamierzeniem autorów projektu było zapewne objęcie tą definicją wszystkich elementów środowiska, o których - w myśl art. 2 ust. 1 (a) dyrektywy 2004/3 - informacje powinny być udostępniane. Proponowana w projekcie definicja środowiska (art. 3 pkt 39 ustawy POŚ) nie obejmuje jednak wszystkich elementów wymaganych przez dyrektywę, która wyraźnie wymienia tu również organizmy genetycznie zmodyfikowane oraz „obszary naturalne, włączając w to bagna, obszary nadmorskie i morskie”.

Dodatkowo można zauważyć, że redakcja tego przepisu proponowana w projekcie rządowym była bardziej czytelna (choć również niezgodna z dyrektywą).

Zmiany proponowane do wprowadzenia w art. 19 ust. 3 ustawy POŚ również nie są wystarczające dla prawidłowej transpozycji art. 2 ust. 1 dyrektywy (zawierającego pełną definicję informacji o środowisku).

Niezmieniony pozostał pkt 3 tego ustępu stanowiący obecnie, że informacji o środowisku zaliczane są m.in. informacje dotyczące „wpływu środowiska na zdrowie i warunki życia ludzi oraz na zabytki”. Przepis ten mógłby transponować art. 2 ust. 1 pkt (f) dyrektywy 2004/3, w tym celu musiałby jednak zostać znacznie zmieniony i uzupełniony, nie pokrywa bowiem wszystkich elementów zawartych w dyrektywie.

Analogiczna uwaga dotyczy 19 ust. 3 pkt 3 ustawy POŚ, który po odpowiednich zmianach mógłby transponować art. 2 ust. 1 pkt (c) dyrektywy 2004/3 (dotychczas nietransponowany).

Wzorowanej na dyrektywie definicji informacji o środowisku w ustawie POŚ dopełniać ma zdanie wstępne art. 19 ust. 3 ustawy POŚ wymieniające formy w jakich występować mogą udostępniane informacje (pisemna, dźwiękowa itp.). Przepis ten odzwierciedlać ma art. 2 ust. 1 zdanie wstępne dyrektywy, jednak dla zapewnienia jego prawidłowej transpozycji wymagałby przeredagowania i uzupełnienia. Zaproponowane niżej brzmienie odzwierciedla dokładniej odpowiedni przepis dyrektywy. W obecnym brzmieniu projektu np. „forma elektroniczna” informacji ograniczona jest tylko do danych „na informatycznych nośnikach danych”, przez co rozumie się zwykle nośniki takie jak płyty CD, dyskietki itp., ale już niekoniecznie informacje zawarte na twardym dysku, np. umieszczone w sieci.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że pominięcie w polskich przepisach pewnych elementów definicji informacji o środowisku powoduje niezgodność z dyrektywą. Zgodnie z podejściem stosowanym zarówno przez Komisję Europejską, jak i przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości zamieszczone w dyrektywach definicje należy transponować literalnie (Przewodnik dostosowania prawa do prawa Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska, dokument roboczy Komisji, 1998 (uaktualniona wersja dokumentu z 1997, SEC(97) 1608), pkt 4.3¹). Każda niezgodność co do definicji powoduje bowiem jednocześnie zmianę zakresu stosowania dyrektywy.

Propozycja:

W art. 3 pkt 39 nadać brzmienie:

„39) środowisku - rozumie się przez to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powietrze i atmosferę, klimat, wody, glebę, powierzchnię ziemi, kopaliny, krajobraz i obszary naturalne, włączając w to bagna, obszary nadmorskie i morskie, oraz biologiczną różnorodność i jej składniki, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane,”

W art. 19 ust. 3 zdaniu wstępnemu nadać brzmienie:

„Udostępnieniu, o którym mowa w ust. 1, podlegają [także inne - w przypadku uwzględnienia przedstawionej wyżej uwagi dotyczącej zmian redakcyjnych w art. 19 (zamiany miejscami ust. 2 i 3) słowa „także inne” należy pominąć] informacje w postaci dokumentów i danych

¹ Wersja polska przewodnika znajduje się na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska: www.mos.gov.pl/1materiały_informacyjne/raporty_opracowania/przewodnik_ue/przewodnik.html

gromadzonych w szczególności w formie pisemnej, wizualnej, fonicznej, elektronicznej lub w innej formie materialnej, dotyczące:”

W art. 19 ust. 3 pkt 3 nadać brzmienie:

3) stanu ludzkiego zdrowia i bezpieczeństwa, w tym również skażeń łańcucha pokarmowego, a także warunków życia człowieka, obiektów kultury i obiektów budowlanych w zakresie, w jakim oddziałuje na nie lub może oddziaływać stan elementów środowiska, o których mowa w pkt 1), lub - poprzez te elementy - oddziałują na nie lub mogą oddziaływać czynniki i środki, o których mowa w pkt 2) i 4),

W art. 19 ust. 3 pkt 4 nadać brzmienie:

4) środków, takich jak środki administracyjne, polityki, przepisy prawne, plany, programy, porozumienia w sprawie ochrony środowiska, oraz działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy i czynniki, o których mowa w pkt 1) i 2), jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów;

W art. 19 ust. 3 pkt 5) nadać brzmienie:

5) analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań, o których mowa w pkt 4),

2) Krąg podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji - art. 19 ust. 1

Jak trafnie wskazano w uzasadnieniu projektu, dyrektywa 2003/4 wymaga znacznego rozszerzenia zakresu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji i objęcia nimi wszystkich władz publicznych, które zgodnie z przepisami konstytucyjnymi danego kraju podlegają procedurom odwoławczym określonym w art. 6 dyrektywy, a także organów doradczych.

Wbrew jednak temu, co stwierdzono w kolejnym zdaniu uzasadnienia, NIE wszystkie te podmioty są objęte zakresem dotychczas obowiązującej definicji „organów administracji” z art. 3 pkt 14 ustawy POŚ. Definicja ta nie obejmuje bowiem swoim zakresem:

- a) Prezydenta RP,
- b) sądów,
- c) organów doradczych i pomocniczych.

Ad. a) i b)

Dyrektywa pozwala wprowadzić na wyłączenie spod jej zakresu organów, co do których przepisy konstytucyjne państw członkowskich nie przewidują możliwości procedury odwoławczej w rozumieniu art. 6, w Polsce jednak taka procedura odwoławcza istnieje - zarówno w odniesieniu do obowiązku udostępniania informacji przez sądy, jak i Prezydenta.

Tezę tę potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące informacji publicznej (aktualne jednak również w odniesieniu do informacji o środowisku) - zgodnie z nim i sądy i

Prezydent mają obowiązek udostępniać informacje publiczne, a ich działania w tym zakresie podlegają kontroli sądowej (zob. M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, str. 45-47).

Ad. c).

Organy doradcze i pomocnicze mogłyby ewentualnie być objęte pkt b) definicji z art. 3 pkt 14 ustawy POŚ, ale tylko wtedy gdyby na podstawie przepisów prawa lub porozumień były powołane do pełnienia zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska.

Tymczasem dyrektywa nakazuje, aby do udostępniania informacji zobowiązane były nie tylko organy wykonujące zadania z zakresu ochrony środowiska, ale także wszystkie inne organy posiadające informacje o środowisku.

Propozycja:

W art. 19 ust. 1 ustawy POŚ słowa „*organy administracji*” zastąpić słowami „*organy władzy publicznej, a także ich organy doradcze i pomocnicze*”.

3) Sformułowanie zakresu udostępnianych („posiadanych”) informacji - art. 19 ust. 1

Art. 3 ust. 1 dyrektywy nakazuje udostępnianie informacji nie tylko będących w fizycznym posiadaniu organów, ale i takich, do otrzymania których organy te mają prawo. Informacje, do których organy mają prawo to np. dokumenty sporządzone na potrzeby ewidencji odpadów, które muszą być przechowywane przez 5 lat przez podmiot gospodarujący odpadami (nie ma natomiast ogólnego obowiązku ich regularnego przekazywania organom), a których przekazania może zażądać marszałek województwa lub organy kontrolne (art. 37 ust. 10-12 ustawy o odpadach).

Projekt zakłada wprowadzenie powyższego wymogu dyrektywy przez odpowiednie uzupełnienie art. 19 ust. 1.

W wersji przekazanej do Senatu odpowiedni przepis brzmi: „... *informacje (...) znajdujące się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone.*”

W projekcie rządowym natomiast przepis ten brzmiał:

„...*informacje o środowisku i jego ochronie:*

1) znajdujące się w ich posiadaniu,

2) które organy administracji mają ustawowe prawo otrzymywać od innych podmiotów gromadzących tego rodzaju informacje.”

Należałoby zastanowić się czy wersja projektu rządowego nie była bardziej czytelna i zrozumiała - z tym, że w razie jej przywrócenia należałoby - zgodnie z przedstawionymi wyżej uwagami na temat podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji - zastąpić w pkt 2 słowa „*organy administracji*” słowami „*organy*”.

4) Wyjątki od udostępniania informacji - art. 20 ust. 1 pkt 2

Art. 20 ust. 1 zawiera listę sytuacji, w których należy odmówić udostępnienia informacji.

Wątpliwości budzi wyjątek umieszczony pod lit. d) w punkcie 2 ustępu 2 nakazujący odmowy udostępnienia informacji dotyczących przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych.

Można się zastanawiać czy nie jest to wyłączenie zbyt daleko idące - tym bardziej, że art. 2 ust. 3 ustawy POŚ zapewnia już ochronę informacji niejawnych.

W odniesieniu do listy wyjątków z art. 20 ust. 1 pkt 2 można by też zaproponować zmianę redakcyjną polegającą na używaniu we wszystkich punktach słowa „udostępnianie”/„udostępnienie” - dotychczas pod literami a) i e) pojawia się słowo „ujawnienie”, podczas, gdy w innych przepisach „udostępnienie”. Ujednolicenie terminologii przyczyni się do większej jasności przepisów.

5) Opłaty - art. 24

W art. 24 wprowadzono ustępy 2a i 2b określające górne stawki opłat za udostępnienie informacji o środowisku. Opłaty te mają być następnie precyzowane w rozporządzeniu Ministra Środowiska. Zastosowanie takiego rozwiązania jest jak najbardziej uzasadnione i godne poparcia, zastanawia jednak tylko dlaczego na etapie prac parlamentarnych stawki te zostały zwiększone o 100% w stosunku do projektu rządowego.

6) Informacje umieszczane w elektronicznych bazach danych - art. 30

Propozycje rozszerzenia zakresu informacji umieszczanych w publicznie dostępnych elektronicznych bazach danych jest jak najbardziej godny poparcia, jest bowiem zgodny z zaleceniami dyrektywy 2003/4 nakazującej promować udostępnianie informacji w formie elektronicznej za pomocą sieci telekomunikacyjnych.

Zastrzeżenie budzi jednak to, że o ile w odniesieniu do danych wymienionych w proponowanym ust. 2a artykułu 30 nakazuje się, aby były one udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez odpowiednie organy, to w odniesieniu do informacji wymienionych w art. 30 ust. 2 mówi się jedynie, że mają być one udostępniane „za pośrednictwem publicznych sieci telekomunikacyjnych, w szczególności przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych” bez wskazania gdzie dokładnie informacje te powinny się znajdować, a więc gdzie należałoby ich szukać.

Wprowadzenie takiego zróżnicowania jest nieuzasadnione i powodować będzie nie tylko utrudnienie dla podmiotów poszukujących informacji, ale również dezorientację po stronie organów zobowiązanych do udostępniania informacji.

Nakazanie umieszczania wszystkich wymienionych w art. 30 informacji w BIP jest również o tyle uzasadnione, że wszystkie organy władz publicznych i tak - na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej - zobowiązane są do prowadzenia BIP. Włączenie właśnie do niego dodatkowych informacji (tych wymienionych w art. 30 ust. 2 ustawy POŚ) byłoby więc dla nich prostsze niż tworzenie dla tych informacji specjalnych witryn w innym miejscu sieci.

Propozycja:

W art. 30 ust. 2 części końcowej nadać brzmienie:

„... są udostępniane za pośrednictwem publicznych sieci telekomunikacyjnych, w szczególności przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych, na stronach BIP prowadzonych przez organy, o których mowa w ust. 2.”

8) Bazy danych o korzystaniu ze środowiska oraz bazy dotyczące wytwarzania i gospodarowania odpadami

W art. 286a ust. 3 ustawy POŚ utrzymano zasadę, że bazy danych o korzystaniu ze środowiska dostępne są tylko dla wskazanych organów administracji. Ograniczenie takie jest zupełnie nieuzasadnione i sprzeczne z dyrektywą 2003/4. Informacja w formie bazy danych stanowi pewną nową jakość, nową formę informacji o środowisku posiadaną przez organ zobowiązanych do udostępniania informacji. Zgodnie z dyrektywą każda taka informacja podlega udostępnianiu i nie można a priori wykluczać z udostępniania całej kategorii informacji.

Wyłączenie jawności baz danych jest tym bardziej nieuzasadnione, że wszystkie zawarte w nich informacje mieszczą się w pojęciu informacji o środowisku i jako takie i tak muszą być udostępniane na wniosek (niezgodny z dyrektywą jest zresztą również art. 286a ust. 3 ustawy POŚ w obecnym brzmieniu).

Dodatkowo - zgodnie z obecnym jak i proponowanym brzmieniem art. 30 ust. 2 - informacje zawarte w tych bazach muszą być udostępniane za pośrednictwem publicznych sieci telekomunikacyjnych (czyli w praktyce w Internecie). Nietrudno dostrzec niespójność i nielogiczność tych przepisów: z jednej strony o pewnych informacjach mówi się, że muszą być umieszczane w Internecie, a z drugiej - że zawierające je bazy danych dostępne są tylko dla niektórych organów.

Analogiczne uwagi dotyczą również proponowanej zmiany w art. 37 ust. 7 i 7a ustawy o odpadach (niezgodny z dyrektywą jest zresztą również art. 37 ust. 7 w obecnym brzmieniu) - zob. art. 5 proponowanej ustawy.

Propozycja:

- Uchylić art. 286a ust. 3 i 4 ustawy POŚ (w obecnym brzmieniu oraz z projektu - wraz z nowopropionowanym ust. 3a)
- Uchylić art. 37 ust. 7 i 8 ustawy o odpadach (w obecnym brzmieniu oraz z projektu - wraz z nowopropionowanym ust. 7a)

III. Przepisy o postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć

Uwagi ogólne

1. Proponowane przepisy dotyczące tej problematyki mają charakter porządkujący. Zdecydowana większość proponowanych rozwiązań stanowi poprawną odpowiedź na sygnalizowane problemy i zasługuje na poparcie.
2. Niektóre z proponowanych rozwiązań budzą pewne wątpliwości z punktu widzenia merytorycznego. Co do pewnych rozwiązań dodanych do projektu rządowego przez Sejm można mieć wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z prawem wspólnotowym.
3. Ustawa nie podejmuje próby usunięcia pewnych niezgodności z prawem wspólnotowym sygnalizowanych na tle wprowadzonych ostatnio nowych przepisów dotyczących oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć.
4. W uwagach szczegółowych omówione są odrębnie nieuwzględnione w ustawie przepisy wymagające zmian oraz uwzględnione w ustawie przepisy wprowadzające wątpliwe zmiany.

Uwagi szczegółowe

Nieuwzględnione w projekcie przepisy wymagające zmian

1) Art. 46 ust. 2

Zawarta w art. 46 ust. 2 ustawy POŚ definicja „przedsięwzięcia” jest niezgodna z definicją zawartą w art.1 ust 2 dyrektywy 85/337/EWG (dalej: dyrektywa OOS) definicją przedsięwzięcia. Zawęża ona definicję zawartą w dyrektywie OOS, gdyż odsyła do zezwolenia na realizację przedsięwzięcia. W świetle powyższej definicji „przedsięwzięciem” jest tylko taka działalność, która wymaga którejś z wymienionych obecnie w art. 46 ust. 4 ustawy POŚ decyzji zezwalających na realizację przedsięwzięcia lub też wymaga zgłoszenia w trybie Prawa budowlanego. Tak więc zakres tego pojęcia nie jest stały i zależy od zakresu kontroli regulacyjnej określonej innymi ustawami. W chwili obecnej zakresem tego pojęcia nie będzie objęte np. magazynowanie na otwartym powietrzu złomu żelaza, wycinanie drzew czy też zalesianie, jak również np. pobór wód podziemnych czy też podjęcie intensywnej hodowli zwierząt - o ile nie wiąże się to z pracami budowlanymi lub zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Tymczasem tego typu działania wymienione są w załącznikach do dyrektywy OOS oraz - w ślad za tym - w rozporządzeniu RM wydanym na podstawie art.51 ust 8 ustawy POŚ.

Propozycja

W definicji przedsięwzięcia zawartej w art.46 ust. 2 skreślić słowa:
„wymagającą decyzji, o której mowa w ust. 4 pkt 2-9, lub zgłoszenia, o którym mowa w ust. 4a”

2) Art. 51 ust. 8 punkt 1

W celu prawidłowej transpozycji art. 4 ust. 4 dyrektywy niezbędne jest w delegacji do określenia przez Radę Ministrów rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (art. 51 ust. 8 pkt 1 ustawy POŚ) nałożenie na Radę Ministrów jasnego obowiązku stosowania wszystkich kryteriów selekcji wymienionych w załączniku III do dyrektywy OOS. W tym celu istniejące już kryteria określone w punkcie 1 uzupełnić należy o kryteria wymienione w punkcie 2.

Propozycja

W art.51 ust. 8 punkt 1 po słowach „parametry techniczne,” dodać słowa:

„a także charakterystykę przedsięwzięcia, wielkość emisji, usytuowanie oraz rodzaj i skalę jego oddziaływania na środowisko”

Przepisy wprowadzające wątpliwe zmiany

1) Art.46 proponowany ust. 4d

Proponowany przepis zmierza do wyeliminowania potrzeby uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (a tym samym i możliwości przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko) w przypadku pewnych zmian decyzji polegających na odstąpieniu od zatwierdzonego już projektu budowlanego. O ile w przypadku sytuacji przewidzianej w punkcie 2) tego przepisu nie wydaje się to naruszać wymagań dyrektywy OOS, to w przypadku zmian charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego może to naruszać wymagania dyrektywy. Może bowiem prowadzić do ominięcia obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w sytuacjach, gdy oryginalny projekt dotyczył parametrów poniżej wartości progowych określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 51 ust. 8 (i tym samym nie było obowiązku uzyskania decyzji), zaś zmiana powodowałaby powstanie takiego obowiązku. Tak np. rozporządzenie RM z 2004 r. uznaje, iż przedsięwzięciem mogąącym znacząco oddziaływać na środowisko (a więc wymagającym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) jest parking na nie mniej niż 100 samochodów ciężarowych, jeśli w drodze zmiany decyzji zmienimy jego kubaturę na 2000 samochodów to tym samym stanie się on przedsięwzięciem mogąącym znacząco oddziaływać na środowisko, które wymagać powinno decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach - ale w myśl proponowanych przepisów takiej decyzji (i związanej z tym oceny) wymagać nie będzie.

Propozycja

W proponowanym art. 46 ust. 4d skreślić punkt 1

2) Art. 46 proponowany ust. 4e

Proponowany przepis zmierza do wyeliminowania potrzeby uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (a tym samym i możliwości przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko) w przypadku pewnych zmian koncesji górniczych i

geologicznych. O ile w przypadku punktów 2-4 nie wydaje się to powodować naruszenia dyrektywy OOS, to w przypadku przewidzianej w punkcie 1) zmiany terminu ważności decyzji problemem może być jej przedłużenie. W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (zwłaszcza w sprawie C-127/02 Waddenzee oraz sprawie C-201/02 Delena Wells) przedłużenie ważności decyzji wydaje się być zezwoleniem na realizację przedsięwzięcia, w przypadku którego przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko podane muszą być zgodnie z dyrektywą OOS ocenie. Przyjęcie proponowanego przepisu naruszałoby ten wymóg.

Propozycja

W proponowanym art. 46 ust. 4e w punkcie 1) słowo „zmianie” zastąpić słowem „skróceniu”

3) art.46 ust. 2

Zmiana tego przepisu jest konsekwencją dodania - jak najbardziej wskazanego - ustępu 1a w tym artykule.

Wątpliwości budzi więc nie tyle zmiana co sam przepis ustępu 2 nakazujący zasięgnięcie opinii wojewody lub dyrektora urzędu morskiego przed stwierdzeniem konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Obowiązek uzyskania tego typu opinii w przypadku art. 51 ust. 3 jest dość oczywisty - chodzi tam przede wszystkim o gwarancje ze organy gminy nie odstąpią od obowiązku żądania raportu tam gdzie byłby on wskazany.

W przypadku art. 46 ust. 2 natomiast intencja wydaje się dokładnie odwrotna - jak gdyby organy odpowiadające za ochronę obszarów Natura 2000 mają pilnować by organy budowlane nie były zbyt ostrożne i nie żądały uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zbyt pochopnie. Tak więc przepis ten ma jakby „chronić” inwestorów - ale jednocześnie znacznie wydłuża on proces decyzyjny!

Zastanowienia wymaga czy jest to potrzebne?

4) Proponowany art. 56b

Wprowadzenie tego przepisu wydaje się celowe, zastanawiać się jedynie można czy w ust.1 zamiast „za zgodą strony, na rzecz której” nie napisać raczej „za zgodą podmiotu, na rzecz którego”.

Usunęłyby to ewentualne wątpliwości interpretacyjne na tle ustępu 1 w związku z ustępem 2 tego artykułu.

IV. Przepisy o poważnych awariach

Uwagi ogólne

Kluczowa w dziedzinie ochrony przed skutkami poważnych awarii dyrektywa 96/82/WE została w zasadzie prawidłowo transponowana do polskiego porządku prawnego w roku 2001 – wraz z uchwaleniem ustawy POŚ. Zmiany zaproponowane w obecnej wersji ustawy mają

na celu głównie uwzględnienie zmian dokonanych wskutek przyjęcia dyrektywy 2003/105/WE zmieniającej dyrektywę 96/82/WE.

Postanowienia dyrektywy 2003/105/WE w warstwie wymagającej interwencji w materię regulowana ustawą POŚ są dość ogólne i w sumie nie zmieniają szczegółowego zakresu obowiązków – tak przedsiębiorców jak i organów administracji publicznej. Większe skutki może mieć ona w zakresie regulowanym aktami wykonawczymi (w szczególności dotyczy to listy substancji niebezpiecznych). Zmiana rozporządzeń wykonawczych nie wymaga jednak w tym wypadku zmian upoważnień ustawowych (dotyczy to także ustawy z 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska). Zwalnia to od konieczności szerszej analizy postanowień dyrektywy. Jak się wydaje wystarczy odnieść się do zagadnień szczegółowych związanych z poszczególnymi propozycjami zmian.

Część zaproponowanej nowelizacji nie jest bezpośrednio wynikiem oddziaływania prawa europejskiego. W tym zakresie jest to próba poprawiania przepisów, która powinna być głęboko uzasadniona. Uzasadnienia takiego brak – co również zostanie zasygnalizowane w części szczegółowej. Dodać można, że stała tendencja do wiecznego doskonalenia przyjętych sformułowań lub rozwiązań prawnych jest zjawiskiem patologicznym. Nie przynosi ona też zazwyczaj istotnych korzyści.

Uwagi szczegółowe

1) Art. 3 pkt. 32c

Definicja ryzyka została wprowadzona w pierwotnej wersji dyrektywy 96/82/WE. Należy ona do tego typu definicji, które moim zdaniem nie wymagają bezpośredniego powtórzenia w przepisach krajowych (*de facto* nie wnosi ona nic nowego do powszechnego rozumienia tego terminu). Jej powtórzenie nie jest jednak błędem. Konsekwentnie należy zauważyć, że brak tej definicji nie utrudniał stosowania ustawy POŚ. Co więcej w dyrektywie zdefiniowano także pojęcia:

- prowadzącego zakład,
- niebezpieczeństwo,
- składowanie

Brak tych definicji w ustawie POŚ też nie rodził dotąd problemów.

Propozycja:

Pozostawić słowniczek bez zmian.

2) Art. 73 ust. 4, ust. 5 i ust. 6

Nowa redakcja art. 73 stanowi próbę uwzględnienia nowego brzmienia art. 12 ust. 1 dyrektywy 96/82/WE.

Nasuwają się tu następujące wątpliwości:

- czy w ust. 4 wymieniono wszystkie tereny określone w dyrektywie – brak jest chyba odniesienia do terenów rekreacyjnych a wyliczenie odnoszące się do ust. 1 pkt 1 i pkt 3 nie obejmuje wszystkich terenów o szczególnej „naturalnej wartości czy wrażliwości” jak to nazywa dyrektywa (pytanie czy nie powinno to dotyczyć np. niektórych kompleksów leśnych),
- ust. 5 jest fatalnie zredagowany – choć intencja jest jasna (ma stanowić „lustrzane odbicie” ust. 4). Nie można używać terminu lokalizacja wobec obszarów lub obiektów, które nie są lokalizowane (np. formy ochrony przyrody); przepis jest przy tym zbędny bo w tym zakresie zasady lokalizacji określa w wystarczającym stopniu ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – należy go skreślić.
- ust. 6 przewiduje możliwość wydania dodatkowej decyzji administracyjnej. Powstaje pytanie czy jest to konieczne. Jak się wydaje konieczność zastosowania dodatkowych zabezpieczeń technicznych może wynikać z rutynowej kontroli stanu gotowości do zwalczania awarii. Organy Straży Pożarnej mogą nie dopuścić wówczas do kontynuowania na dotychczasowych zasadach działalności stwarzającej ryzyko. W sumie jest to jednak idea zgodna z zasadą przezorności – budzi jednak wątpliwość niesłuchanie ocenny charakter przesłanek uzasadniających wydanie owej decyzji.

3) Art. 248 ust. 2a

Jest to niekonsekwentna próba uwzględnienia wyłączeń przedmiotowych wynikających z art. 4 dyrektywy 96/82/WE po zmianach wprowadzonych dyrektywa 2003/105/WE. Nie zostały one wszystkie powtórzone (choć to nie jest konieczne – np. zagrożenie promieniowaniem jonizującym jest u nas objęte *lex specialis* a to wystarcza). W części przypadków jednak wyłączenia uzyskały inną treść.

Wątpliwości wiążą się z następującymi kwestiami:

- czasowe magazynowanie (*nota bene* zawsze jest ono czasowe) jest dopuszczone poza zakładami – powinny być tu dodane słowa „stwarzającymi zagrożenie wystąpienia awarii przemysłowej”. Inaczej przepis nie ma większego sensu i jest sprzeczny z dyrektywą, która dotyczy np. magazynowania (storage) w dokach, nadbrzeżach czy stacjach rozrządowych.
- zakres wyłączeń obiektów przechowywania odpadów jest w dyrektywie znacznie szerszy i nie dotyczy jedynie pól osadowych. W naszym ujęciu przepisy dotyczące poważnych awarii będą dotyczyć wszystkich składowisk czy miejsc magazynowania substancji niebezpiecznych. Pytanie – czy jest to świadoma decyzja (dyrektywa dopuszcza wprowadzanie bardziej restrykcyjnych rozwiązań).

4) Art. 250 ust. 4 i ust. 5 oraz art. 251 ust. 3, art. 254 ust. 1, art. 261 ust. 2

Sprawa jest wspólna, bowiem dotyczy identycznej redakcji wszystkich tych przepisów. Jest ona konsekwencją zmian wprowadzonych dyrektywą 2003/105/WE, która przewiduje określenie minimalnych terminów na powiadamianie organów administracji i przedstawianie im stosownej dokumentacji. Nie budzi to większych wątpliwości w tekście dyrektywy, która posługuje się terminem „zakład podlegający przepisom dyrektywy”. De facto są to dwa

rodzaje zakładów – te, które wykorzystują substancje niebezpieczne (dopuszczone do ruchu) i te, które zamierzają je wykorzystywać.

Polski termin „istniejący zakład o zwiększonym ryzyku lub o dużym ryzyku” (lub jego warianty) zdaje się sugerować, że chodzi o zakład już dopuszczony do ruchu. Może to powodować niepotrzebne nieporozumienia. W istocie chodzi tu o zakład, który zamierza stać się „zakładem o zwiększonym ryzyku lub o dużym ryzyku”. Bezpieczniej było by nazwać go „zakładem spełniającym warunki określone w art. 248 ust. 2”.

5) Art. 360 i art. 373

Zmiana jest niepotrzebna – po co wstrzymywać uruchomienie skoro można się na to nie zgodzić (art. 251 ust. 4, art. 255). Jest to mnożenie bytów ponad potrzebę.

Tym samym niepotrzebna jest zmiana art. 360

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autora.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2006

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy - Kancelarii Senatu – reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiejkolwiek bazie danych.