

Stanowisko Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi ws. projektu raportu
z wykonania Konwencji z Aarhus

14 października 2016 roku



Stanowisko Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi ws. projektu raportu z wykonania Konwencji z Aarhus

1 Uwagi do Raportu w części dot. Artykułu 9 ust. 3 (pkt. 170-176)

Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi stoi na stanowisku, że art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus nie został w polskim prawie implementowany prawidłowo. Świadczą o tym następujące sytuacje prawne:

1.1 Brak możliwości zaskarżenia planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa

Zatwierdzenie planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 22 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. 1991 Nr 101 poz. 444 z późn. zm.) dokonywane jest przez Ministra Środowiska.

Ustawodawca nie przesądził o formie prawnej zatwierdzenia, pozostawiając tę kwestię judykaturze. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 marca 2014 r. (sygn. II OSK 2477/12) stwierdził, że zatwierdzenie planu urządzenia lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa przez Ministra Środowiska nie następuje w formie decyzji administracyjnej. Sąd uznał czynności podejmowane przez Ministra Środowiska za czynności o charakterze wewnętrznym związane z zarządzaniem mieniem Skarbu Państwa, reprezentowanego w tym zakresie przez Lasy Państwowe.

Art. 3 § 2 i § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270 z późn. zm.) wyznacza zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne. Katalog enumeratywny z § 2 obejmuje m.in. decyzje administracyjne, zaskarżalne postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Art. 3 § 3 pozwala na orzekanie przez sądy administracyjne, jeżeli przepisy ustaw szczególnych to przewidują. Biorąc pod uwagę wyżej przywołany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, zatwierdzenie planu urządzenia lasu przez Ministra Środowiska pozostaje poza tym zakresem.

Również ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168 z późn. zm.) nie przewiduje żadnej podstawy prawnej pozwalającej na zaskarżenie do sądu administracyjnego czynności Ministra Środowiska zatwierdzającej plan urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa.

Stoi to w sprzeczności z praktyką tytułowania przez Ministra Środowiska dokumentu zatwierdzającego plan urządzenia lasu „decyzją” oraz umieszczania pouczenia o możliwości zwrócenia się przez stronę z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy zgodnie z art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przyjmując stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego o wewnętrznym charakterze czynności zatwierdzenia planu urządzenia lasu, w takim postępowaniu brak jest jakiegokolwiek strony, brak jest tym samym podmiotu, który mógłby wnieść o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Ministra Środowiska.

Tezę Fundacji ClientEarth potwierdza spór dotyczący zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża przez Ministra Środowiska decyzją z 25 marca

2016 r., zwiększającą wycinkę drzew na terenie Puszczy Białowieskiej. Społeczeństwo, w tym organizacje pozarządowe, nie miało możliwości zakwestionowania zatwierdzenia tego aneksu na gruncie prawa krajowego.

Kwestia ta została również podniesiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich w skardze na decyzję Ministra Środowiska z 25 marca 2016 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 września 2016 r. Rzecznik podnosi w swojej skardze istnienie istotnego zagadnienia prawnego, czyli charakteru prawnego zatwierdzenia planu urządzenia lasu przez Ministra Środowiska, wskazując na międzynarodowe zobowiązania Polski wynikające z art. 9 ust. 2 i 3 Konwencji z Aarhus.

Dodatkowo wskazać można tezy przedstawione przez Komitet Zgodności Konwencji z Aarhus, potwierdzające stanowisko Fundacji ClientEarth w tym zakresie:

- a. Plany i przedsięwzięcia, takie jak plany urządzenia lasu, objęte są zakresem art. 9 ust. 3 Konwencji, tym samym członkowie zainteresowanej społeczności powinni mieć możliwość zaskarżenia ich na drodze sądowej lub w innym odpowiednim bezstronnym postępowaniu (por. ACCC/C/2005/11, ACCC/C/2011/58).
- b. W sprawie badającej kwestię zgodności prawa Belgii (ACCC/C/2005/11), w dokumencie ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, Komitet stwierdza w para. 28: „Art. 9 ust. 3 ma zastosowanie do wszelkich działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska. W odniesieniu do tych wszelkich działań lub zaniechań, każda ze Stron musi zapewnić, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej zaskarżenie danych działań lub zaniechań.”
- c. W tej samej sprawie Komitet w para. 29 stwierdza: „Przy ustalaniu, w jaki sposób zakwalifikować zgodnie z Konwencją oznaczoną decyzję, nazwa tej decyzji w prawie krajowym Strony nie jest rozstrzygająca. Ustalenie, czy dana decyzja powinna być zaskarżalna zgodnie z art. 9 ust. 2 i 3 powinno być dokonane z uwzględnieniem jej funkcji i efektów, tj. czy powoduje ona umożliwienie przeprowadzenia oznaczonej czynności.”
- d. W sprawie badającej kwestię zgodności prawa Austrii (ACCC/C/2011/63) w dokumencie ECE/MP.PP/C.1/2014/3, Komitet w para. 51 stwierdza: „Komitet przypomina, że wymagań, o ile takie istnieją, określonych w prawie krajowym, o których mowa w art. 9 ust. 3 nie powinno się traktować jako dające możliwość wprowadzenia lub utrzymania tak restrykcyjnych wymagań, że uniemożliwiają one większości lub wszystkim organizacjom środowiskowym lub innym członkom społeczeństwa, zaskarżanie działań lub zaniechań naruszających postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska (por. ACCC/C/2005/11 (Belgia) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, para. 35-37), ACCC/C/2006/18 (Dania) (ECE/MP.PP/C.1/2008/5/Add.4, para. 29-31).”
- e. W sprawie badającej kwestię zgodności prawa Danii (ACCC/C/2006/18) w dokumencie ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, Komitet stwierdza w para. 28: „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 9 ust. 3 wymaga więcej niż przyznania prawa do poinformowania odpowiedniego organu administracyjnego (...). Ta część Konwencji ma na celu zapewnienie członkom społeczeństwa dostępu to

odpowiednich środków prawnych pozwalających na kwestionowanie działań lub zaniechań naruszających postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska, jednocześnie powodując że prawo środowiskowe jest efektywnie stosowane. Tym samym Dania jest zobowiązana do zapewnienia, że w sytuacjach, gdy organy administracyjne nie działają zgodnie z prawem krajowym dotyczącym ochrony przyrody, członkowie społeczeństwa mają dostęp do administracyjnych lub sądowych postępowań umożliwiających kwestionowanie takich działań lub zaniechań.”

- f. W tej samej sprawie, Komitet stwierdził w para. 30: „Przy ocenie, czy Strona wypełniła swoje zobowiązania z art. 9 ust. 3, Komitet uwzględnia pełen obraz sytuacji, tj. w jakim zakresie funkcjonują w prawie krajowym przesłanki uniemożliwiające procedurę odwoławczą członkom społeczeństwa, w tym organizacjom środowiskowym, oraz czy przysługują im jakiegokolwiek środki prawne rzeczywiście umożliwiające kwestionowanie oznaczonych działań lub zaniechań. Przy dokonywaniu takiej oceny, art. 9 ust. 3 powinien być interpretowany w związku z art. 1-3 Konwencji oraz przy uwzględnieniu celu Konwencji wyrażonego w preambule: »skuteczne mechanizmy prawne powinny być dostępne dla społeczeństwa, w tym dla organizacji społecznych, tak aby chronione były jego słuszne interesy, a prawo egzekwowane«”; to samo zostało wskazane w sprawie ACCC/C/2008/32 (część I); ECE/MP/PP/C.1/2011/4/Add.1 w para. 79.
- g. W sprawie badającej kwestię zgodności prawa Unii Europejskiej (ACCC/C/2008/32) w dokumencie ‘Draft findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (part II)’, Komitet stwierdza w para. 46: „Komitet zgadza się z analizą Sądu, że »nie ma powodów, aby koncepcję aktów z art. 9 ust. 3 Konwencji ograniczać tylko i wyłącznie do aktów o charakterze indywidualnym«”;
- h. W tej samej sprawie Komitet stwierdza w para. 48: „Konieczne jest zaznaczenie, że pomimo faktu, że art. 9 ust. 3 umożliwia Stronom wprowadzenie wymagań, które muszą zostać spełnione przez członków społeczeństwa, aby uzyskać dostęp po wymiaru sprawiedliwości (por. ACCC/C/2005/11 (Belgia), para. 35), nie oznacza to, że państwa posiadają możliwość wykluczenia oznaczonych aktów spod zakresu zastosowania Konwencji”; to samo zostało powtórzone w para. 75 i para. 97;
- i. W tej samej sprawie, Komitet stwierdził w para. 96, że koncepcja aktów z art. 9 ust. 3 Konwencji nie może być rozumiana w sposób ograniczający się tylko do decyzji mających charakter wiążący i skutki zewnętrzne. Dalej stwierdza, że art. 10 ust. 1 Rozporządzenia WE nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty nie implementuje prawidłowo art. 9 ust. 3 Konwencji, ponieważ swoim zakresem obejmuje tylko decyzje o charakterze wiążącym i skutkach zewnętrznych.

Podsumowując, punkt 170 projektu Raportu stwierdzający, że odwołania od działań lub zaniechań organów administracji mogą być podjęte w procesach administracyjnych lub sądownoadministracyjnych jest nieprawdziwy w zakresie postępowania dotyczącego zatwierdzania planów urządzenia lasu stanowiących własność Skarbu Państwa.

1.2 Ograniczenia w zaskarżaniu dokumentów planistycznych, w tym programów ochrony powietrza

W praktyce niemożliwe jest skuteczne zaskarżenie dokumentów planistycznych, również tych, które w Polsce mają charakter aktów prawa miejscowego. Widoczne to jest na przykładzie programu ochrony powietrza, który – pomimo że jest aktem prawa miejscowego – w praktyce nie podlega skutecznemu zaskarżeniu przez osoby fizyczne i organizacje społeczne, w tym ekologiczne, z uwagi na brak naruszenia interesu prawnego. W przypadku aktów prawa miejscowego warunkiem ich zaskarżenia jest to, by naruszały one (a nie tylko dotyczyły) interes prawny skarżącego. W przypadku dokumentów planistycznych, które określają zadania na kolejne lata i są adresowane do organów administracji publicznej, nie jest w praktyce możliwe wykazanie tego, że interes prawny osoby fizycznej czy ww. organizacji jest naruszony. Dodatkowo, organizacje społeczne nie działają w takich sprawach w interesie własnym, lecz cudzym, co w ogóle w tym przypadku wyłącza możliwość złożenia skutecznej skargi.

Restrykcyjne prawo oraz jeszcze bardziej restrykcyjne orzecznictwo w tym zakresie powoduje, że art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus jest w Polsce nieprawidłowo implementowany.

2 Pozostałe przypadki braku implementacji Konwencji z Aarhus

W przypadku decyzji administracyjnych ustawodawca przewidział 21-dniowy termin na składanie uwag i wniosków w postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji (art. 33 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm., dalej: „UDIŚ”). Jest to rozwiązanie, które w przypadku wielu postępowań jest nieadekwatne, bowiem nie pozwala na rzeczywiste zapoznanie się z dokumentacją sprawy i wniesieniem odpowiednich uwag i wniosków. Konwencja z Aarhus (art. 6 ust. 3) wymaga, by przy wydawaniu decyzji wymagających udziału społeczeństwa przewidziane zostały odpowiednie ramy czasowe dla różnych faz, dające wystarczającą ilość czasu na poinformowanie społeczeństwa oraz zainteresowanej społeczności, aby przygotowały się i skutecznie uczestniczyły w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska. Maksymalny termin przewidziany w ustawie polskiej (21-dniowy), który nie może być wydłużony, jest terminem z reguły zbyt krótkim, niepozwalającym społeczeństwu na zapoznanie się z dokumentacją i odpowiednie ustosunkowanie się do niej, zwłaszcza w sprawach dotyczących skomplikowanych przedsięwzięć, gdzie dokumentacja jest obszerna i skomplikowana.

W przypadku dokumentów dotyczących środowiska, termin, na składanie uwag i wniosków w postępowaniu prowadzącym do opracowania, jest terminem minimalnym i też wynosi 21 dni (art. 39 ust. 1 pkt 5 UDIŚ), choć w praktyce rzadko zdarza się, by organy prowadzące postępowanie ten termin wydłużały, wobec czego tu też ClientEarth dostrzega brak prawidłowej implementacji Konwencji z Aarhus (oraz, *nota bene*, dyrektyw unijnych, które powielają postanowienia tej Konwencji).

14 października 2016 roku

ClientEarth jest nienastawioną na zysk organizacją pozarządową skupiającą prawników zajmujących się ochroną środowiska. Ma biura w Londynie, Brukseli i Warszawie. Łącząc prawo, naukę i politykę publiczną tworzy strategie i narzędzia, które pomagają mierzyć się z największymi problemami środowiska naturalnego.

Działalność ClientEarth nie byłaby możliwa bez hojnego wsparcia innych fundacji, instytucji publicznych oraz osób prywatnych.

Brussels

Rue du Trône 60
5ème étage
1050 Bruxelles
Belgique

London

274 Richmond Road
London
E8 3QW
UK

Warsaw

ul. Żurawia 45
00-680 Warszawa
Polska

ClientEarth is a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London, EC4R 1BE, with a registered branch in Belgium, N° d'entreprise 0894.251.512, and with a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208.