DZŚ-III.051.1.2017.DS Warszawa, dnia 2018 r.

**Pani Elżbieta Jursza**

Nawiązując do petycji z dnia 17 grudnia 2017 r. w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę art. 185 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.), informuję, że po przeanalizowaniu zaproponowanej zmiany wprowadzenie jej uznano za niezasadne.

Petycja dotyczy nadania brzmienia ust. 1 w art. 185: „Do ustalenia stron postępowania w sprawie wydania pozwolenia stosuje się odpowiednio art. 74 ust. 3a 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.” oraz uchylenia ust. 2 w art. 185.

Przepisy art. 185, które są przedmiotem petycji, są następujące:

1. 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.
2. W postępowaniu o wydanie pozwolenia nie stosuje się art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Przepisy te nie naruszają Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Konwencja z Aarhus). Konwencja ta bowiem w części dotyczącej udziału społeczeństwa i zainteresowanej społeczności w postępowaniach administracyjnych nie odnosi się do postępowań o wydanie pozwolenia na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Udział społeczeństwa i zainteresowanej społeczności, o którym mowa w art. 6 tej Konwencji, a także w dyrektywie 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko uregulowany jest w ustawie 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 (Dz. U. z 2017, poz. 1405). Konwencja z Aarhus dotyczy udziału społeczeństwa i zainteresowanej społeczności w postępowaniach w sprawie pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć, czyli decyzji wydawanych w procesie inwestycyjnym, do których w polskim systemie prawnym należą m.in. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, decyzja o warunkach zabudowy, pozwolenie na budowę. Dyrektywa 2011/92/UE posługuje się wyrażeniem „zezwolenie na inwestycję”. Właściciele nieruchomości, na które będzie oddziaływać planowane przedsięwzięcie, są stronami postępowań o wydanie takich decyzji. Realizacja przedsięwzięcia (zamierzenia budowlanego) zmieni ich sytuację prawną, mają zatem wystarczający interes, którym jest interes prawny wynikający z prawa własności, czemu wyraz daje art. 74 ust. 3a ww. ustawy z dnia 3 października 2008 r.

Inaczej jest przy wydawaniu pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska. W tym przypadku nie zmienia się sytuacja prawna właścicieli sąsiednich nieruchomości. Pozwolenie emisyjne nie jest zezwoleniem na inwestycję, na podstawie którego inwestor otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia. Postępowanie o wydanie pozwolenia emisyjnego nie jest też dalszym etapem zatwierdzania przedsięwzięcia ani „zwieńczeniem przeprowadzonej z udziałem społeczeństwa oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko”, jak to Pani ujęła w petycji. Uzyskanie pozwolenia emisyjnego jest wymagane po zrealizowaniu przedsięwzięcia, a ponadto pozwolenia są wydawane nie tylko dla nowo budowanych instalacji, ale także dla instalacji eksploatowanych od dawna. W pozwoleniu nie rozstrzyga się o lokalizacji i realizacji przedsięwzięcia, ani o samym prowadzeniu działalności (obowiązuje zasada swobody działalności gospodarczej). Organ ochrony środowiska, działając w granicach przyznanych mu kompetencji, określa prowadzącemu instalację warunki korzystania ze środowiska, w tym dopuszczalną emisję oraz obowiązki związane z eksploatacją instalacji, co ma na celu przeciwdziałanie zanieczyszczeniu środowiska. W pozwoleniu emisyjnym nie legalizuje się ponadnormatywnego oddziaływania na sąsiednie nieruchomości, z wyjątkiem przypadków ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania.

W art. 180 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska wymienienia się pozwolenie zintegrowane i pozwolenia sektorowe, którymi są: pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz pozwolenie na wytwarzanie odpadów. Niezależnie od oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadzanej w procesie inwestycyjnym organ ochrony środowiska ocenia oddziaływanie instalacji na środowisko, w przypadku pozwoleń sektorowych w zakresie odpowiadającym rodzajowi pozwolenia, a w przypadku pozwolenia zintegrowanego kompleksowo. Ustawa ta szczegółowo określa zagadnienia, jakie w pozwoleniu należy uregulować, a organ nie powinien wykraczać poza te wymagania.

Przepisy w zakresie pozwoleń zintegrowanych obowiązujące w polskim systemie prawa stanowią transpozycję dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych, która analogicznie jak w Konwencji z Aarhus reguluje zasady udziału społeczeństwa w procedurze udzielania pozwolenia zintegrowanego, a w jego ramach udziału organizacji ekologicznych. Art. 185 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska jest zgodny z przepisami tej dyrektywy. Daje organizacjom ekologicznym możliwość zaskarżania decyzji nawet wtedy, gdy nie brały udziału w postępowaniu zakończonym tą decyzją, oraz nie wymaga od nich, w przeciwieństwie do art. 31 Kpa, wykazania interesu społecznego.

Podkreślić trzeba, że art. 31 Kpa, dający organizacjom społecznym możliwość żądania wszczęcia postępowania w sprawie innej osoby i dopuszczenia do takiego postępowania, jeżeli już się toczy, stanowi wyjątek od zasady, że w postępowaniu administracyjnym mogą brać udział tylko strony. Przewidziane w art. 185 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska wyłączenie stosowania art. 31 Kpa w postępowaniach o wydanie pozwolenia emisyjnego nie narusza Konstytucji RP. Wbrew stanowisku przedstawionemu w petycji, Konstytucja nie daje wprost obywatelom „prawa do ochrony środowiska”. Jej art. 86 natomiast stanowi, że każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska, czyli do ochrony środowiska, oraz wskazuje, że każdy ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie pogorszenie stanu środowiska. W rozdziale II Konstytucji RP, w części obejmującej wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, umieszczony został art. 74, chociaż treść jego przepisów obejmuje głównie obowiązki władzy publicznej związane z ochroną środowiska. Obowiązkom tym odpowiadać powinno prawo żądania ich realizacji. Pamiętać jednak należy o art. 81, zgodnie z którym praw określonych m.in. w art. 74 Konstytucji RP można dochodzić tylko w ustawie.

Jak już wcześniej wskazano, wydanie pozwolenia, w którym na zasadach określonych w przepisach o ochronie środowiska organ ustala wielkości dopuszczalnej emisji z instalacji, nie legalizując ponadnormatywnego oddziaływania, nie ma wpływu na sposób korzystania z sąsiednich nieruchomości. Ich właściciele mogą mieć interes faktyczny, ale nie prawny w sprawie wydania lub zmiany pozwolenia zintegrowanego, a także pozostałych rodzajów pozwoleń, w tym pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Stąd należy uznać, że art. 185 ust. 1 ww. ustawy nie tyle ogranicza krąg stron postępowania o wydanie pozwolenia emisyjnego, co go określa. Krąg stron może być szerszy w postępowaniach dotyczących nienależytej eksploatacji instalacji i negatywnego oddziaływania na środowisko, ale postępowanie w przedmiocie pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska do nich się nie zalicza.

Nie można się zgodzić z przedstawionym przez Panią poglądem, że właściciele nieruchomości sąsiadujących z zakładem nie mają żadnych administracyjnych instrumentów umożliwiających kontrolę pozwoleń na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska. W postępowaniach dotyczących wydania lub zmiany pozwolenia zintegrowanego, wymienionych w art. 218 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska analogicznie jak w art.185 ust. 2a, społeczeństwo ma zapewniony udział na zasadach określonych w ustawie 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. Ponadto każdy ma dostęp do informacji o środowisku, w tym do wniosku o wydanie pozwolenia i do samego pozwolenia, oraz prawo do złożenia skargi na działanie organu, o której mowa w art. 227 Kpa. Zgodnie z art. 234 pkt 2 Kpa, w sprawie indywidualnej, w której toczy się postępowanie administracyjne, skarga pochodząca od osób innych niż strona stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu, a zgodnie z art. 235 Kpa, skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany, które może być uwzględnione, z zastrzeżeniem art. 16 § 1 zdanie drugie.

W świetle powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, że aktualne brzmienie art. 185 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska jest właściwe i nie musi ulegać zmianom, w tym zmianie zaproponowanej w petycji.