

JAK RYTUAŁ ZASTĄPIĆ REFLEKSJĄ

WSPÓŁPRACA ADMINISTRACJI I ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH
W POSTĘPOWANIACH PROWADZĄCYCH DO WYDANIA
DECYZJI ŚRODOWISKOWYCH

UDZIAŁ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W POSTĘPOWANIACH
JEST TRAKTOWANY JAK UCIAŻLIWOŚĆ, A NIE JAK MECHANIZM
UMOŻLIWIAJĄCY PODEJMOWANIE LEPSZYCH DECYZJI.

ABY UCZESTNICTWO ORGANIZACJI BYŁO BARDZIEJ EFEKTYWNE,
NALEŻAŁOBY POPRAWIĆ PRAKTYKĘ STOSOWANIA PRAWA,
MIĘDZY INNYMI UŁATWIAJĄC DOSTĘP DO DOKUMENTÓW
W FORMIE ELEKTRONICZNEJ.

DOKUMENTY Z POSTĘPOWAŃ POWINNY TWORZYĆ ZASÓB,
KTÓRY BĘDZIE SŁUŻYŁ PODNOSZENIU KOMPETENCJI WSZYSTKICH
STRON BIORĄCYCH UDZIAŁ W POSTĘPOWANIACH I KSZTAŁTOWANIU
LEPSZYCH STANDARDÓW DZIAŁANIA.

NALEŻAŁOBY PONADTO UMOŻLIWIĆ ORGANIZACJOM ODWOŁYWANIE
SIĘ OD DECYZJI DOTYCZĄCYCH ODSTĄPIENIA OD OCENY
ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO.

Ochrona środowiska – ze względu na potencjalną konfliktogenność – jest relatywnie mocno obudowana instrumentami prawnymi, które regulują udział społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji publicznych, a więc także współpracę w tym zakresie administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. W Polsce odpowiednie przepisy zostały wprowadzone w związku z transpozycją dyrektyw unijnych do prawa polskiego i ratyfikacją Konwencji z Aarhus. Zgodnie z tymi dokumentami, udział społeczeństwa ma się przyczynić do bardziej odpowiedzialnego i przejrzystego podejmowania decyzji oraz do budowania społecznej świadomości ekologicznej i społecznego poparcia dla podjętych decyzji.

Prawo zapewnia społeczeństwu (w tym organizacjom pozarządowym) możliwość udziału zarówno w procesach podejmowania decyzji o charakterze strategicznym, a więc związanych z tworzeniem i przyjmowaniem planów, programów i polityk, jak i w postępowaniach, w których przeprowadza się ocenę wpływu na środowisko planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, stanowiącą podstawę wydania decyzji określających środowiskowe uwarunkowania realizacyjne (tak zwanych decyzji środowiskowych).

Uczestnikami postępowania dotyczącego wydania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia podlegającego ocenie oddziaływania na środowisko są: wnioskodawca przedsięwzięcia, którym może być podmiot prywatny lub publiczny (na przykład samorząd lokalny), organ administracji właściwy do wydania decyzji środowiskowej i społeczeństwo. W ramach udziału społeczeństwa do uczestnictwa w postępowaniu jest dopuszczony „każdy”, a zatem także organizacje pozarządowe. Przy czym organizacje ekologiczne, czyli statutowo zajmujące się ochroną środowiska, dodatkowo są uznawane przez prawo (unijne i – w konsekwencji – polskie) jako „mające interes” w tego rodzaju procedurach i dzięki temu mogą w nich

Udział społeczeństwa ma się przyczynić do bardziej odpowiedzialnego i przejrzystego podejmowania decyzji oraz do budowania społecznej świadomości ekologicznej i społecznego poparcia dla podjętych decyzji.

występować na prawach strony. Oznacza to, że mogą odwołać się od wydanej decyzji lub ją zaskarżyć.

Wnioskodawca przedsięwzięcia jest zobowiązany do przedłożenia wraz z wnioskiem o wydanie decyzji raportu dotyczącego oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko. Opracowanie raportu jest z reguły zlecane przez inwestora wyspecjalizowanej firmie konsultingowej. Po złożeniu wymaganych dokumentów zostaje wszczęte postępowanie, o czym prowadzący je organ administracji powiadamia opinię publiczną (na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, w swojej siedzibie, w miejscu planowanego przedsięwzięcia i w prasie o zasięgu odpowiednim do rodzaju dokumentu). Ogłoszenie zawiera informacje o tym, gdzie można zapoznać się z dokumentacją sprawy, oraz o trybie, miejscu i terminie składania uwag i wniosków (na ich złożenie ustawa¹ przewiduje dwadzieścia jeden dni). Prawo dopuszcza również możliwość zorganizowania rozprawy publicznej.

Organ administracji wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, biorąc pod uwagę ustalenia raportu, a także wyniki uzgodnień i opinii ze wskazanymi w ustawie organami administracji publicznej oraz wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa. Dodatkowo (z wyjątkami wskazanymi w ustawie) wydanie decyzji musi być poprzedzone stwierdzeniem zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

¹ Ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227).

W POSTĘPOWANIACH Z UDZIAŁEM SPOŁECZEŃSTWA DOMINUJE FORMALISTYCZNE PODEJŚCIE DO PRZEPISÓW PRAWA

Z badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych² wynika, że jest to jedna z głównych przeszkód efektywnej partycypacji. Najczęściej administracja postrzega udział organizacji pozarządowych w postępowaniach jako narzuconą prawem uciążliwość, tym bardziej że organizacje ekologiczne, uczestnicząc na prawach strony, mogą skutecznie odwoływać się od decyzji i je zaskarżać. W tej sytuacji ważniejsza staje się poprawność proceduralna niż efektywność partycypacji.

Zdarza się jednak, że organy administracji podejmują inicjatywę i wyprzedzają – poza procedurą – zasięgają opinii u organizacji pozarządowych. Bywa również, że podmioty trzeciego sektora są zapraszane na spotkania z autorami raportów dotyczących oddziaływania na środowisko czy zespołów opiniujących projekty inwestycyjne, zanim dojdzie do oficjalnego postępowania z udziałem społeczeństwa. W takiej sytuacji organizacje na wczesnym etapie mogą zasygnalizować swoje obawy lub przedstawić wstępne wnioski. Chociaż sprzyja to efektywnemu procedowaniu i pozwala uniknąć – lub przynajmniej ograniczyć – konflikty, są to jednak sytuacje odosobnione.

Organizacje pozarządowe nadal napotykały przeszkody związane z formą udostępniania dokumentów dotyczących postępowania lub ze skutecznością powiadomienia opinii publicznej przez administrację o postępowaniu (przy czym problemem nie jest samo przestrzeganie prawa, ale sposób stosowania jego przepisów przez administrację).

² Niniejsze opracowanie opiera się na wynikach badań przeprowadzonych w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy” i zawiera fragmenty analizy opracowanej przez autorkę do publikacji: *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska. Raport z badań (końcowy)*, red. P. Matczak, M. Koziarek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

Wymagania prawne dotyczące udziału społecznego są spełniane przez administrację bez dbałości o efektywność partycypacji.

Nie zawsze dokumenty są dostępne w formie elektronicznej.

Przy rozpatrywaniu zgłoszonych uwag brakuje merytorycznej refleksji.

Nie wszystkie urzędy są skłonne udostępniać dokumenty w formie elektronicznej, powołując się na brak szczegółowych wytycznych w ustawie, co czyni proces pozyskania niezbędnych materiałów czasochłonnym i utrudnia – a nawet może wykluczyć – udział organizacji pozarządowych, zwłaszcza że mają one ograniczone zasoby ludzkie i możliwości organizacyjne. Jeśli pominąć te uwarunkowania, trzeba zauważyć, że o uczestnictwie decyduje zbieżność przedmiotu postępowania z obszarem zainteresowań (merytorycznym i geograficznym) organizacji i ich aktualnymi priorytetami oraz dysponowanie przez nie wiedzą z danego zakresu.

W treści decyzji organ administracji musi się odnieść do wszystkich uwag otrzymanych w ramach postępowania z udziałem społeczeństwa, zdarza się jednak, że prawie wszystkie (bez względu na charakter) są zbywane podobnymi komentarzami, niepodjętymi rzeczowej dyskusji. Drugą skrajnością jest uwzględnienie przez organ administracji zgłaszanych wniosków, nawet jeśli są wzajemnie ze sobą sprzeczne.

GROMADZONA DOKUMENTACJA NIE JEST WYKORZYSTYWANA DO POPRAWY STANDARDÓW DZIAŁANIA

Brakuje publicznie dostępnego centralnego zbioru dokumentów z postępowań, umożliwiającego międzysektorową wymianę doświadczeń, podnoszenie kompetencji uczestników postępowań i monitorowanie jakości udziału społeczeństwa. Istniejąca od około dziesięciu lat baza danych INFOOS – zawierająca karty informacyjne przedsięwzięć oraz raporty oddziaływania na środowisko, administrowana pierwotnie przez Ministerstwo Środowiska, a obecnie przez Główną Dyрекcję Ochrony Środowiska – z założenia służy urzędnikom administracji publicznej i głównie z myślą o nich była tworzona. Z kolei dostępne publicznie wykazy danych publikowane w Internecie (w Biuletynach Informacji Publicznej) zawierają wyłącznie metadane, czyli tylko informacje o dokumentach. Szansą na powstanie odpowiedniego zasobu jest prowadzony obecnie przez Główną Dyрекcję Ochrony Środowiska projekt „Budowa systemu informatycznego wspomagającego proces ocen oddziaływania na środowisko”. Zakłada się w nim, że wszystkie organy administracji, które wydają decyzje o uwarunkowaniach środowiskowych, będą przesyłały dokumenty związane z prowadzonymi postępowaniami do publicznie dostępnej centralnej bazy. Powinno się to przyczynić do zwiększenia przejrzystości systemu, standaryzacji wykonywanych ocen (sporządzanych raportów) i poprawy ich jakości, a także do podniesienia kompetencji stron postępowań związanych z ocenami oddziaływania na środowisko (w tym organizacji pozarządowych). O tym jednak, czy narzędzie to będzie użyteczne we wspieraniu udziału społeczeństwa i współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi, przesądzą szczegółowe regulacje (wynikające z planowanych zmian w ustawie), dotyczące funkcji, sposobu prowadzenia i aktualizowania bazy wdrażanej przez Główną Dyрекcję Ochrony Środowiska.

Brakuje mechanizmów, dzięki którym gromadzona dokumentacja z postępowań mogłaby być źródłem budowania kompetencji wszystkich stron w zakresie udziału społecznego i zwiększania jego efektywności.

DOŚWIADCZENIA WSPÓŁPRACY NA POZIOMIE STRATEGICZNYM NIE MAJĄ PRZEŁOŻENIA NA POZIOM OPERACYJNY

Na przebieg i wyniki postępowań dotyczących konkretnych przedsięwzięć, które są prowadzone z udziałem podmiotów trzeciego sektora, a więc także na możliwość zapobiegania konfliktom, właściwie nie wpływa współpraca organizacji pozarządowych z administracją przy tworzeniu dokumentów strategicznych. Wynika to ze słabego powiązania polityk z decyzjami – braku instrumentów sankcjonujących spójność decyzji środowiskowych z politykami (wyjątkiem jest plan zagospodarowania przestrzennego) i bardzo dużej ogólnikowości dokumentów strategicznych.

W NIEKTÓRYCH WYPADKACH PRAWO UMOŻLIWIA ADMINISTRACJI OGRANICZANIE UDZIAŁU SPOŁECZEŃSTWA W POSTĘPOWANIU

Na koniec trzeba odnotować, że obecnie obowiązujące przepisy umożliwiają organom administracji ograniczanie udziału społeczeństwa w postępowaniu przez odstępowanie od oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, dla których nie jest ona obowiązkowa z mocy prawa. To, czy oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia będzie poddane ocenie, jest częściowo zdeterminowane jego charakterem, częściowo zaś należy do decyzji właściwego organu administracji. Przedsięwzięcia, które ustawa określa jako „mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko”, podlegają ocenie automatycznie. Z kolei w wypadku przedsięwzięć zaliczających się do kategorii „mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko” o wymagalności oceny każdorazowo decyduje właściwy organ (na etapie *screeningu*), przesądzając tym samym o dopuszczeniu społeczeństwa do udziału w postępowaniu, który to udział – na mocy ustawy – jest właśnie powiązany z procedurą oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Ponieważ (o czym była już mowa) administracja bardzo często traktuje udział organizacji w postępowaniach jako uciążliwość, można domniemywać, że czynnik ten może mieć wpływ na kwalifikowanie niektórych przedsięwzięć jako niewymagających oceny.

Obecnie obowiązujące przepisy umożliwiają organom administracji ograniczanie udziału społeczeństwa w postępowaniu przez odstępowanie od oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, dla których nie jest ona obowiązkowa z mocy prawa.

JAK ZWIĘKSZYĆ EFEKTYWNOŚĆ UDZIAŁU ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W POSTĘPOWANIACH?

Organy administracji powinny honorować wnioski o udostępnianie dokumentów dotyczących postępowań w formie elektronicznej.

Docelowo należy stworzyć centralną bazę dokumentów dostępną on-line, która służyłaby monitorowaniu stosowanych praktyk i poprawie standardów działania.

W świetle powyższych ustaleń potrzebne są rozwiązania, które przyczynią się do wyeliminowania przeszkód w udziale organizacji w postępowaniach i umożliwią systematyczną refleksję na temat stosowanych praktyk, prowadzącą do ich poprawy. Poniżej przedstawiono kilka propozycji w tym zakresie.

- Przyjęcie jako reguły udostępniania na żądanie dokumentów w formie elektronicznej usprawniłoby proces ich pozyskania i ułatwiłoby organizacjom analizowanie ich w trybie zespołowym (przez kilka osób jednocześnie). Jest to tym istotniejsze, że często dokumenty są bardzo obszerne, z wieloma załącznikami i opracowaniami graficznymi, a czas na analizę jest ograniczony, jeśli nie zbyt krótki. Postulat ten jest łatwy do spełnienia, inwestorzy bowiem, zgodnie z przepisami, składają w urzędach dokumenty w formie zarówno papierowej, jak i elektronicznej. Pomocnym i możliwym do natychmiastowego wdrożenia rozwiązaniem byłoby wydanie przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska stosownego zalecenia organom administracji prowadzącym postępowania z udziałem społeczeństwa i jego upowszechnienie w materiałach instruktażowych.

- Tworzona obecnie przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska platforma internetowa powinna być zaprojektowana w taki sposób, żeby na podstawie gromadzonych danych i dokumentów można było monitorować funkcjonowanie udziału społeczeństwa, eksponować i upowszechniać dobre praktyki, wypracować i propagować standardy efektywnej partycypacji. Warto także zaplanować wykorzystanie zasobów tej platformy do analizowania zgodności wydawanych decyzji z celami zakładanymi w politykach branżowych (programy ochrony środowiska, plany gospodarki odpadami).

- Godne poparcia jest zamierzenie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, żeby platforma internetowa (baza dokumentów związanych z prowadzonymi postępowaniami) zastąpiła obecne rejestry danych prowadzone przez poszczególne organy administracji wydające decyzje środowiskowe. Wówczas jej uruchomienie wyeliminowałoby trudności z pozyskaniem dokumentów dotyczących wszczynanych postępowań, byłyby one bowiem niezwłocznie w niej zamieszczane i udostępniane. Bazę można byłoby wyposażyć w narzędzie automatycznego powiadamiania o nowych postępowaniach, które spełniają kryteria wcześniej zdefiniowane przez użytkownika.

- Aby baza mogła odgrywać rolę narzędzia wspierającego współpracę międzysektorową, przewidywane funkcje i szczegółowe rozwiązania użytkowe bazy powinny być projektowane z udziałem organizacji pozarządowych.

- Zasadne byłoby także udzielenie organizacjom ekologicznym prawa do odwoływania się od decyzji dotyczących odstąpienia od oceny oddziaływania na środowisko wobec konkretnych przedsięwzięć (co jest zresztą zgodne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości). Wówczas organ administracji, podejmując decyzję o tym, czy w wypadku danego przedsięwzięcia „mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko”, powinna być przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko, musiałby wziąć pod uwagę jego kontrowersyjność. Przykładem projektu, który – zdaniem organizacji pozarządowych – niesłusznie został wyłączony z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, była rozbudowa kolejki na Kasprowy Wierch (mimo lokalizacji w granicach parku narodowego i obszaru Natura 2000).

Zasadne byłoby udzielenie organizacjom ekologicznym prawa do odwoływania się od decyzji dotyczących odstąpienia od oceny oddziaływania na środowisko.

MAŁGORZATA KOZIAREK

– socjolog, koordynator projektów i badacz w Programie Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych, poprzednio związana z Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, gdzie realizowała projekty wspierające udział społeczny w podejmowaniu decyzji publicznych dotyczących ochrony środowiska.

ANALIZY

I OPINIE

#128

01.2012

„Analizy i Opinie” – seria kilkustronicowych analiz dotyczących ważnych tematów dla Polski i Europy. W ten sposób Instytut Spraw Publicznych chce aktywnie włączyć się w debatę publiczną – pokazywać istotne problemy, często nieobecne w polskiej i ogólnoeuropejskiej debacie, oraz proponować konkretne rozwiązania. Tematyka poruszana w „Analizach i Opiniach” obejmuje zagadnienia związane między innymi z integracją europejską, polityką społeczną, edukacją, administracją publiczną, polityką migracyjną i polityką wschodnią.

Publikacja powstała w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Partnerzy projektu:



Collegium Civitas
STUDIA SPOŁECZNE I POLITYCZNE



Za treść publikacji odpowiada Instytut Spraw Publicznych.

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

Redaktor serii: dr Jacek Kucharczyk

Koordynator serii: Rafał Załęski, e-mail: publikacje@isp.org.pl

Redakcja językowa: Marcin Grabski (www.mesem.pl)

Adres: Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
tel. 22 556 42 60, fax 22 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

Publikacja dystrybuowana bezpłatnie