

Warszawa, 29 marca 2021 r.

**Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu**

Szanowna Pani Marszałek,

Poniżej przesyłam uwagi do ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw w brzmieniu ustalonym poprawkami Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 1042).

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie zwrócić uwagę, że przyjęcie ustawy w brzmieniu zaproponowanym przez Senat spowoduje jej niekonstytucyjność z powodu wyjścia poprawek poza granice przedłożonej ustawy.

Ustawa ta w swoim pierwotnym brzmieniu nie zawierała żadnych zmian odnoszących się do Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie obejmowała również swoim przedmiotem kwestii udziału w takich postępowaniach organizacji społecznych (za wyjątkiem postępowań dotyczących oceny wpływu na środowisko). Tymczasem w swoim ugruntowanym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że poprawki Senatu muszą odnosić się wprost do materii ustawy przekazanej Senatowi¹. W sytuacji przeciwnej, dochodzi bowiem *de facto* do naruszenia konstytucyjnej zasady III czytań.

Od strony materialnej, przyjęte przez Senat zmiany należy ocenić jako istotne zagrożenie dla społeczeństwa obywatelskiego i wyraz tendencji do ograniczania roli organizacji społecznych w funkcjonowaniu państwa.

Zmiany te zakładają m.in. wprowadzenie określonych obowiązków dla organizacji społecznych uczestniczących w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Organizacja taka zobowiązana będzie działać bezstronnie, zgodnie z dobrymi obyczajami, składać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy oraz przedstawiać dowody.

Inną ze znaczących modyfikacji jest wprowadzenie do postępowania administracyjnego instytucji nadużycia prawa procesowego przez organizację społeczną polegającego m.in. na działaniu wyłącznie w celu przedłużenia postępowania lub przeciwdziałania jego pozytywnemu zakończeniu dla strony postępowania.

Zmiany te faktycznie „ubezwłasnowolniają” organizacje społeczne w toku postępowania administracyjnego. Powodują, że nie będą one mogły wyrazić oponentów lub lobbować za określonym rezultatem postępowania administracyjnego. Za każdym razem narazić się będą mogły na zarzut braku bezstronności i wyraz przeciwdziałania interesom stron postępowania. Ich działania zmierzające do tego, aby doszło do negatywnego zakończenia postępowania dla strony, *ex lege* uznane zostaną za nadużycie prawa procesowego.

¹ Orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r., K 5/93, OTK 1993, nr 1, poz. 39.

Nadużycie to wiązać się będzie dla organizacji społecznych z określonymi konsekwencjami. Po pierwsze organ prowadzący postępowania administracyjne uzyska kompetencje do nałożenia na organizacje społeczną grzywny do 1000 zł. Niezależnie od wyniku sprawy będzie mógł również nałożyć na organizacje społeczną obowiązek zwrotu kosztów postępowania w całości albo w części.

Wreszcie, w przypadku nieuwzględnienia w istotnym zakresie stanowiska organizacji społecznej w postępowaniu będzie mógł, na żądanie strony, przyznać tej stronie od organizacji społecznej zwrot kosztów i strat spowodowanych zwłoką w rozpoznaniu sprawy, wynikłą z nadużycia prawa procesowego.

W tym kontekście, za szczególnie niepokojące należy uznać posłużenie się przez projektodawcę terminem „strata”. W praktyce może stać się on podstawą do wysuwania przeciwko organizacjom społecznym znaczących roszczeń finansowych, zwłaszcza w kontekście skomplikowanych postępowań administracyjnych dotyczących materii o znacznym ciężarze gatunkowym.

W efekcie, po wprowadzeniu omawianych zmian, udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym sprowadzać powinien się do milczącego przytakiwania oczekiwaniom stron postępowania. W przeciwnym razie organizacje społeczne narażą się na ryzyko poniesienia znaczących konsekwencji finansowych.

Przyjęcie takich rozwiązań w oczywisty sposób zniechęci organizacje społeczne, zwłaszcza te mniej zamożne, od udziału w postępowaniu administracyjnym. Tymczasem udział ten to prosty środek do zwiększania świadomości mieszkańców, brania pod uwagę ich głosu rozwiewania obaw, budowania kultury przejrzystości i odpowiedzialności władz publicznych za podejmowanie decyzje.

Brak udziału organizacji społecznych zuboży postępowanie administracyjne. Pozbawi organ administracji możliwości poznania szerszego tła sprawy, uzyskania dodatkowych informacji i argumentów, w tym tych odnoszących się do skutków jego decyzji w postępowaniu. Ustawa w całości pomija przy tym, że to do organu administracji każdorazowo należy ocena, czy argumenty te weźmie on pod uwagę, odniesie się do nich i uwzględni w toku finalnego rozstrzygnięcia.

Mając to na uwadze, zaproponowane zmiany należy ocenić także w kontekście art. 12 Konstytucji. Przepis ten, będąc zasadą ustrojową, gwarantuje wolność tworzenia i działania organizacji szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego. Implikuje on „tworzenie takich ram prawnych, aby wskazane w nim podmioty mogły odgrywać nieskrępowaną rolę reprezentanta obywateli i ich grup (...)”². Co istotne „naturalnym rozwinięciem zasady społeczeństwa obywatelskiego jest zagwarantowanie poszczególnym organizacjom adekwatnych sposobów działania”³.

Na gruncie omawianej ustawy sposoby działania organizacji społecznych ulegną znacznemu ograniczeniu. Po przyjęciu wprowadzonych zmian podmioty społeczne zreszające mieszkańców danego regionu *de facto* nie będą mogły przeciwdziałać wyburzeniu obiektu o istotnych walorach architektonicznych czy bronić się przed lokalizacją na ich terenie fermy futerkowej lub wytwórni mas bitumicznych.

² Ł. Pisarczyk [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Komentarz, Art. 1-86. TOM I, Warszawa 2016, str. 371.

³ Ibidem, str. 378

Podjęcie przez nie działań wiązać się zaś będzie z ryzykiem poniesienia znacznych konsekwencji finansowych. Ryzyko to wywrze na przynajmniej części organizacji społecznych efekt mrozący, trwale zniechęcając je od udziału w postępowaniu administracyjnym.

Najdobitniej problemy te zarysują się w postępowaniach dotyczących ingerencji w środowisku naturalne, w tym inwestycji publicznych lub prywatnych. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że przedmiotowa ustawa teoretycznie wdrażała dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko.

Dyrektywa ta wskazuje, że zezwolenia na inwestycje dotyczące publicznych i prywatnych przedsięwzięć, które mogą powodować znaczące skutki w środowisku, powinny być udzielane jedynie po wykonaniu oceny możliwych znaczących skutków środowiskowych tych przedsięwzięć. Zainteresowana społeczność powinna zaś otrzymywać wczesne i skuteczne możliwości udziału w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska. Preambuła dyrektyw zobowiązuje zaś państwa członkowskie do tego, aby odpowiednio rozwijać udział społeczeństwa obywatelskiego w procesie inwestycyjnym.

Projekt, w brzmieniu ustalonym przez Senat, w zupełności lekceważy te wymogi. Przyjęcie go w takim kształcie może spowodować wszczęcie przez Komisję Europejską postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Reasumując, zaproponowane przez Senat poprawki wykraczają poza granice przedłożenia legislacyjnego. Tym samym naruszają konstytucyjną zasadę III czytań. W warstwie materialnej osłabiają znaczenie społeczeństwa obywatelskiego i przyczyniają się do marginalizacji głosu samych obywateli. Ich przyjęcie może zaś spowodować odpowiedzialność Polski za naruszenie prawa UE.

Z tego powodu HFPC apeluje do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o odrzucenie poprawek Senatu.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Danuta Przywara
Prezes Zarządu
[podpisano elektronicznie]

Do wiadomości:

Prezydium Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
Prof. Tomasz Grodzki, Marszałek Senatu