

Maciej Jabłoński

Organizacja ochrony środowiska w Polsce

Studia Ecologiae et Bioethicae 11/3, 109-119

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MACIEJ JABŁOŃSKI

Instytut Ekologii i Bioetyki, UKSW, Warszawa

Organizacja ochrony środowiska w Polsce

Słowa kluczowe: ochrona środowiska; administracja publiczna; bezpieczeństwo ekologiczne

Keywords: environmental protection; public administration; environmental safety

SUMMARY

The organization of environmental protection in Poland

The organization of environmental protection in Poland is a result of both the country's environmental policy, as well as programs connected with its function as part of the European Union. New challenges in the field of environmental protection are determining the way it is handled in Poland and in global policy.

Organizacja ochrony środowiska opiera się na transparentności w zakresie swojego działania oraz organizacji wewnętrznej. Tylko takie faktyczne umiejscowienie administracji publicznej oraz jej kompetencji umożliwia w sposób zrównoważony korzystać z dobrodziejstw, jakimi są informacje o środowisku, czy też branie udziału w postępowaniach w zakresie oceny oddziaływania na środowisko. Należy pamiętać, iż organizacja ochrony środowiska w każdym elemencie musi prowadzić do wzajemnych korelacji pomiędzy szeroko pojętym bezpieczeństwem ekologicznym oraz realizacją zadań administracji publicznej w zakresie organizacji ochrony środowiska. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziału

le społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (A) określa:

1. zasady i tryb postępowania w sprawach:
 - a. udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie,
 - b. ocen oddziaływania na środowisko,
 - c. transgranicznego oddziaływania na środowisko;
2. zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska;
3. organy administracji właściwe w sprawach.

Wskazany zakres przedmiotowy uregulowania ustawowego wskazuje na szeroką skalę zadań oraz możliwości, które przewidział ustawodawca. Z jednej strony mamy do czynienia z podmiotami uprawnionymi, natomiast z drugiej mamy do czynienia ze zorganizowaną administracją, która realizuje zadania nakreślone ustawą.

Jednym z najistotniejszych wyzwań, z którym musi sobie poradzić administracja ochrony środowiska jest konieczność realizacji wyznacznika, iż każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą. Każdy również ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Wymogu uzgodnienia lub opiniowania nie stosuje się natomiast, jeżeli organ prowadzący postępowanie jest jednocześnie organem uzgadniającym lub opiniującym. Wymogu opiniowania lub uzgadniania przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska nie stosuje się, jeżeli organem prowadzącym postępowanie jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Wskazane standardy prawne mają prowadzić do nieograniczonej wymiany informacji o środowisku. Należy pamiętać, że konieczność uzyskania jednej informacji, nie może blokować dostępu do kolejnej. W innym przypadku mogłoby dojść do paraliżu w funkcjonowaniu organizacji ochrony środowiska. Jednocześnie nie ma konieczności wydawania opinii przez jeden urząd na rzecz jednostki podległej czy też powiązanej, o ile mamy do czynienia z jedną jednostką administracyjną. Organy administracji są bowiem obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone.

W innym przypadku dochodziłoby do tworzenia sztucznych procedur na rzecz nie udzielania informacji o środowisku. To z kolei burzyłoby zamiar ustawodawcy w zakresie dostępu do informacji o środowisku, jak również tworzyłoby bariery dla dostępu do informacji publicznej.

Udostępnieniu podlegają informacje dotyczące:

1. stanu elementów środowiska, takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami;
2. emisji, w tym odpadów promieniotwórczych, a także zanieczyszczeń, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska;
3. środków, takich jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska;
4. raportów na temat realizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska;
5. analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań;
6. stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia ludzi, oraz stanu obiektów kultury i obiektów budowlanych – w zakresie, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać:
 - a. stany elementów środowiska;
 - b. przez elementy środowiska.

W ramach organizacji ochrony środowiska w urzędach organów administracji wyznacza się osoby, które zajmują się udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie. Zatem winny być to osoby zorientowane w tematyce środowiskowej, jak również mające dostęp do bazy danych, która umożliwi funkcjonowanie organizacji ochrony środowiska, jak również udostępnianie informacji na wniosek.

Bez pisemnego wniosku udostępnia się:

1. informację niewymagającą wyszukiwania;

2. w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, o których mowa w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.), lub innego bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub środowiska, spowodowanego działalnością człowieka lub przyczynami naturalnymi – informacje znajdujące się w posiadaniu organów administracji lub dla nich przeznaczone, umożliwiające osobom, które mogą ucierpieć w wyniku tego zagrożenia, podjęcie działań w celu zapobieżenia lub zminimalizowania szkód wynikających z tego zagrożenia.

Od podmiotu żądającego informacji o środowisku i jego ochronie nie wymaga się wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Istotne jest wskazanie zatem zakresu przedmiotowego wniosku, który ma być procedowany, bowiem organ administracji udostępnia informację o środowisku i jego ochronie bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku. Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie następuje w sposób i w formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ administracji, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. Wniosek oraz żądania w nim zawarte mogą być obiektywnie nie do zrealizowania. Sama administracja może być tak zorganizowana, że nie będzie miała możliwości technicznych do tego, aby zrealizować wniosek w części lub całości. Jednakże aby zapobiec paraliżowi funkcjonowania administracji publicznej i jeżeli informacja o środowisku i jego ochronie nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, organ administracji powiadamia pisemnie podmiot żądający informacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona. Wskazanie terminu ustawowego ma kształtować sprawnie funkcjonującą organizację ochrony środowiska w Polsce. Nie odległe terminy mają prowadzić do przepływu informacji, która będzie umożliwiała jej weryfikację oraz za-

poznanie się z jej zakresem. Dlatego termin ustawowy nie powinien być przekraczany, a rozpatrzenie wniosku winno zakończyć się wydaniem dobrze zgromadzonej informacji lub odmową wydania informacji.

Organ administracji nie udostępnia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli informacje dotyczą:

1. danych jednostkowych uzyskiwanych w badaniach statystycznych statystyki publicznej chronionych tajemnicą statystyczną, o której mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 591 oraz z 2013 r. poz. 2);
2. spraw objętych toczącym się postępowaniem sądowym, dyscyplinarnym lub karnym, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby zakłócić przebieg postępowania;
3. spraw będących przedmiotem praw autorskich, o których mowa w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, z późn. zm.), lub patentowych, o których mowa w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117, z późn. zm.), jeżeli udostępnienie informacji mogłoby naruszyć te prawa;
4. danych osobowych, o których mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.), dotyczących osób trzecich, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby naruszać przepisy o ochronie danych osobowych;
5. dokumentów lub danych dostarczonych przez osoby trzecie, jeżeli osoby te, nie mając obowiązku ich dostarczenia i nie mogąc być takim obowiązkiem obciążone, dostarczyły je dobrowolnie i złożyły zastrzeżenie o ich nieudostępnianiu;
6. dokumentów lub danych, których udostępnienie mogłoby spowodować zagrożenie dla środowiska lub bezpieczeństwa ekologicznego kraju;
7. informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, dostarczonych przez osoby trzecie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli udostępnienie tych informacji mogłoby pogorszyć

konkurencyjną pozycję tych osób i złożyły one uzasadniony wniosek o wyłączenie tych informacji z udostępniania;

8. przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, realizowanych na terenach zamkniętych, co do których nie prowadzi się postępowania z udziałem społeczeństwa;
9. obronności i bezpieczeństwa państwa;
10. bezpieczeństwa publicznego;
11. danych zawartych w rejestrze, o którym mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 i 888) o:
 - a. warunkach umowy, jaką wprowadzający sprzęt zawarł z organizacją odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego,
 - b. zabezpieczeniu finansowym, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1155),
 - c. wysokości wnoszonych opłat rejestrowych i rocznych.

Organ administracji może odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli:

1. wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania;
2. wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się;
3. wniosek jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania;
4. wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny.

Gwarancją zabezpieczającą właściwe funkcjonowanie administracji publicznej będzie tworzenie ogólnodostępnej informacji w ramach publicznych wykazów. W związku z tym dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach, które prowadzi się w formie elektronicznej, a sam organ administracji obowiązany do prowadzenia wykazu udostępnia go w Biuletynie Informacji Publicznej.

Podejmowanie jakichkolwiek działań w zakresie ochrony środowiska bazuje na możliwości dostępu do organizacji ochrony środowi-

ska. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji o prowadzonych ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko (B) określa szczegółowy zakres informacji o prowadzonych ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, niezbędnych do prowadzenia bazy danych, który obejmuje:

1. rok, za który jest przedkładana informacja;
2. pełną nazwę i adres siedziby organu przedkładającego informację;
3. datę sporządzenia informacji (dzień, miesiąc, rok);
4. liczbę stanowiącą sumę wszystkich postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczętych w roku, za który jest przedkładana informacja;
5. liczbę stanowiącą sumę wszystkich decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanych w roku, za który jest przedkładana informacja, po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
6. liczbę stanowiącą sumę wszystkich decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanych w roku, za który jest przedkładana informacja, bez przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
7. liczbę stanowiącą sumę wszystkich postępowań w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko prowadzonych w roku, za który jest przedkładana informacja;
8. liczbę stanowiącą sumę wszystkich postanowień,
9. liczbę stanowiącą sumę wszystkich decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanych w roku, za który jest przedkładana informacja,
10. w przypadku każdego postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wszczętego, będącego w toku lub zakończonego w roku, za który jest przedkładana informacja, odpowiednio do etapu postępowania:
 - a. nazwę przedsięwzięcia podaną we wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,

- b. informację, czy postępowanie odwoławcze od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest w toku, czy zostało zakończone,
- c. podstawę prawną do kwalifikacji przedsięwzięcia,
- d. pełną nazwę wnioskodawcy, a w przypadku osoby fizycznej – imię i nazwisko,
- e. datę złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (dzień, miesiąc, rok),
- f. wskazanie dokumentów wchodzących w skład dokumentacji sporządzonej w ramach.

Z kolei postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Szczegółowy zakres informacji o prowadzonych strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, niezbędnych do prowadzenia bazy danych obejmuje:

1. rok, za który jest przedkładana informacja;
2. pełną nazwę i adres siedziby organu przedkładającego informację;
3. datę sporządzenia informacji (dzień, miesiąc, rok);
4. liczbę stanowiącą sumę wszystkich strategicznych ocen oddziaływania na środowisko rozpoczętych w roku, za który jest przedkładana informacja;
5. liczbę stanowiącą sumę wszystkich strategicznych ocen oddziaływania na środowisko prowadzonych w roku, za który jest przedkładana informacja;
6. liczbę stanowiącą sumę wszystkich dokumentów przyjętych w roku, za który jest przedkładana informacja, po przeprowadzeniu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko;
7. liczbę stanowiącą sumę wszystkich dokumentów przyjętych w roku, za który jest przedkładana informacja, w przypadku których odstąpiono od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko;
8. liczbę stanowiącą sumę wszystkich postępowań w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko prowadzonych w roku, za który jest przedkładana informacja;

9. liczbę stanowiącą sumę wszystkich dokumentów przyjętych w roku, za który jest przedkładana informacja, w przypadku których w wyniku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko stwierdzono, że mogą one znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000;
10. w przypadku każdej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko rozpoczętej, prowadzonej lub zakończonej w roku, za który jest przedkładana informacja, odpowiednio do etapu strategicznej oceny:
 - a. pełną nazwę dokumentu,
 - b. podstawę prawną przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko,
 - c. wskazanie dokumentów wchodzących w skład dokumentacji sporządzonej w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Wykonywanie działań w ramach organizacji ochrony środowiska wymaga również podstaw prawnych oraz możliwości usankcjonowanego działania. Dotyczy to samych organów jak również informacji, które one gromadzą. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku (C) określa:

1. sposób udostępniania informacji,
 2. minimalny zakres udostępnianych informacji,
 3. formę udostępniania informacji,
 4. częstotliwość aktualizacji udostępnianych informacji,
- Informacje, z wyłączeniem informacji dotyczących wytwarzania i gospodarowania odpadami zgromadzonych w wojewódzkiej bazie danych, udostępnia się w formie:
1. przetworzonych wyników pomiarów;
 2. rocznych ocen jakości albo klasyfikacji sporządzonych za rok poprzedni;
 3. wieloletnich ocen jakości albo klasyfikacji opisujących kierunki i dynamikę zmian;
 4. komentarzy, w tym metod zastosowanych przy wykonywaniu badań i pomiarów oraz ocen jakości lub klasyfikacji;

5. elektronicznych kopii dokumentów z zakresu.

Warunkiem *sine qua non* korzystanie z informacji o środowisku jest możliwość nieodpłatnego korzystania z tejże informacji lub określenia stawki na poziomie nie stwarzającym sztucznych barier administracyjnych. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku (D) określa:

1. szczegółowe stawki opłat,
2. współczynniki różnicujące wysokość opłat,
3. sposób naliczania opłat,
4. terminy i sposób uiszczania opłat za wyszukiwanie, przekształcanie informacji, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie. I tak np. opłata za wyszukiwanie informacji wynosi 5 zł, jeżeli wymaga wyszukania do dziesięciu dokumentów. Natomiast jeżeli informacja wymaga wyszukania więcej niż dziesięciu dokumentów, pobiera się dodatkową opłatę, mnożąc kwotę z ust. 1 przez liczbę dodatkowych dokumentów i przez współczynnik różnicujący 0,1.

Ze wskazanymi powyżej aktami prawnymi pozostaje skorelowane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (E), które określa:

1. rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
2. rodzaje przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;
3. przypadki, w których zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Organizacja ochrony środowiska w Polsce pozostaje tematyką niezwykle złożoną. Składa się na nią zarówno prawo materialne, jak i proceduralne. Bowiem nie sztuką jest tylko i wyłącznie określenie zakresów kompetencji organów ochrony środowiska, ale przede wszystkim

o pragmatycznym podejściu stanowi również dookreślenie procedur związanych z organizacją ochrony środowiska. Powyższa analiza wskazuje, iż ochrona środowiska w Polsce oraz jej istotny element czyli organizacja mają się w naszym kraju pod względem faktycznym oraz prawnym dobrze.

Bibliografia

- (A) Ustawa z dnia 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 2013 r., poz. 1235 j.t.).
- (B) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji o prowadzonych ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2012 r., poz. 529).
- (C) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku (Dz. U. z 2010, Nr 227, poz. 1485).
- (D) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku (Dz. U. z 2010 r., Nr 215, poz.1415).
- (E) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r., Nr 213, poz. 1397 ze zm.).