



UNIWERSYTET OPOLSKI

Instytut Nauk Prawnych

PRACA DOKTORSKA

Wiktoria Raczyńska

**Public participation procedure in the new Ukrainian legal
framework on environmental impact assessment in the
light of the requirements of international, EU and Polish
law**

**Procedura udziału społeczeństwa w nowej regulacji prawnej ocen
oddziaływania na środowisko przedsięwzięć na Ukrainie w świetle
wymagań prawa międzynarodowego, unijnego i polskiego**

STRESZCZENIE

Praca napisana pod kierunkiem
dra hab. Zbigniewa Bukowskiego
dra Jerzego Jendroński

Opole 2020

Wprowadzenie międzynarodowych i europejskich standardów dotyczących udziału społeczeństwa w procedurze oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) jest ważne w dążeniu do wdrożenia zasad demokracji uczestniczącej, społeczeństwa obywatelskiego i praworządności w życiu publicznym na Ukrainie, a także w promowaniu ochrony środowiska i harmonizacji ukraińskiego ustawodawstwa dotyczącego OOŚ z dorobkiem prawnym Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska. Taki był cel nowej ukraińskiej ustawy OOŚ¹, która miała wprowadzić wymagania Konwencji Aarhus², Konwencji Espoo³ i Dyrektywy OOŚ⁴, do prawa ukraińskiego⁵. Było to wymagane zgodnie z art. 363 Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony⁶, a także zgodnie z art. 2 Protokołu o przystąpieniu Ukrainy do Europejskiej Wspólnoty Energetycznej⁷. W pracy doktorskiej przeanalizowane się obecne przepisy prawa ukraińskiego w zakresie oceny ich zgodności z Konwencją z Aarhus i Dyrektywą OOŚ, a także ich kompleksowości i wewnętrznej spójności.

Ponieważ procedura udziału społeczeństwa w trakcie OOŚ jest zupełnie nowa na Ukrainie, nie była przedmiotem kompleksowej analizy prawnej i porównania z systemami funkcjonującymi w innych krajach, podczas gdy takie porównanie wydaje się przydatne dla rozwoju ustawodawstwa ukraińskiego, a także dla rozwoju instytucji oceny oddziaływania na środowisko jako takiej. Polska ustawa o OOŚ⁸ wydaje się być dobrym punktem odniesienia przy rozważaniu zmian aktualnego ukraińskiego ustawodawstwa dotyczącego udziału społeczeństwa, ponieważ Polska, pod wieloma względami jest podobna do Ukrainy, ale ma dłuższą tradycję OOŚ oraz jest państwem członkowskim UE.

1 Ustawa z dnia 23 maja 2017 r. o ocenach oddziaływania na środowisko (*Zakon Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 23.05.2017 nr 2059-VIII Pro otsinku vplyvu na dovkillya*; Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy z 2017, nr 29, poz. 315).

2 Konwencja EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzona dnia 25 czerwca 1998 r. w duńskim mieście Aarhus i przyjęta przez Ukrainę dnia 6 lipca 1999 r.

3 Konwencja EKG ONZ o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r. i przyjęta przez Ukrainę dnia 19 marca 1999 r.

4 Początkowo dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L 175 z 5.7.1985, str. 40), skodyfikowana przez 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 (Dz.U. L 26 z 28.1.2012, s. 1) i zmieniona przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. L 124 z 25.4.2014, s. 1).

5 Jest to określone w informacji o projekcie Ukraińskiej ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko (*Podannya*) [online:] <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=58257&pf35401=378289> [dostęp: 21.12.2019].

6 Oficynijnyj Wisnyk Ukrainy 2014, nr 75, tom 1, str. 83, poz. 2125.

7 Protokół został ratyfikowany przez ustawę Ukrainy nr 2787-VI z dnia 15.12.2010 (*Zakon Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 15.12.2010 2787-VI Pro ratyfikatsiyu Protokolu pro pryednannya Ukrainy do Dohovoru pro zasnuvannya Enerhetychnoho Spivtovarystva*; Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy z 2011, nr 24, poz. 170).

8 Ustawa 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. 2008 nr 199 poz. 1227).

Punktem wyjścia dla analizy międzynarodowego, europejskiego, polskiego i ukraińskiego ustawodawstwa w zakresie udziału społeczeństwa w trakcie procedury OOS jest wskazanie różnic koncepcyjnych zachodniego i wschodniego modelu oceny oddziaływania planowanej działalności na środowisko i miejsca udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących ochrony środowiska. Wcześniej obowiązujące ukraińskie ustawodawstwo dotyczące oceny oddziaływania planowanych działań na środowisko (tak zwany system OVOS/expertyza) opierało się na modelu wschodnim opracowanym dla gospodarki centralnie planowanej. Model ten skoncentrowany był nie na aspektach proceduralnych i uczestniczących, a na technicznych i merytorycznych aspektach planowanej działalności, udział społeczeństwa w tym modelu pełnił rolę formalną i zwykle był realizowany przez inwestora, czyli podmiotu zainteresowanego w realizacji planowanej działalności. W związku z tym model ten został uznany za niezgodny z Konwencjami Aarhus i Espoo⁹.

Jednocześnie przepisy art. 6 Konwencji z Aarhus regulujące udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska w odniesieniu do konkretnych przedsięwzięć zostały zaprojektowane na podstawie „zachodniego modelu” OOS, jednym z głównych założeń którego jest to, że procedura udziału społeczeństwa powinna zostać przeprowadzona, a jej wyniki powinny zostać należycie uwzględnione przez organ właściwy do podjęcia decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na przeprowadzenie planowanej działalności. W pracy doktorskiej przeanalizowano wzajemne relacje tych modeli oraz kwestie zgodności wcześniej obowiązujących ukraińskich przepisów z międzynarodowymi standardami.

Natomiast obecnie obowiązujące międzynarodowe i europejskie regulacje prawne w zakresie udziału społeczeństwa w trakcie OOS są oparte na zachodnim modelu, przewidującym uwzględnienie opinii publicznej w sprawach dotyczących środowiska poprzez informowanie

9 Zob., np. Decyzję V/4 podjętą na piątej sesji spotkania Stron Konwencji z Espoo (2011; ECE/MP.EIA/15) [online:] http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2011/eia/decision_V.4.e.pdf [dostęp: 01.06.2019], pkt 17-28; Andrusyevych A. (2006), *Dotrymannya Ukrainyoyu svoikh zobov'yazan' vidpovidno do Konventsiyi pro dostup do informatsiyi, uchast' hromads'kosti u pryynyatti rishen' ta dostup do pravosuddya v ekolohichnykh pytannyakh* (Przestrzeżenie przez Ukrainę zobowiązań wynikających z Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska), „Środowisko Prawo Człowiek” No. 1 (31) [online:] <http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/V31-2.pdf> [dostęp: 03.06.2019]; Cherp A., Laevskaya E. (2008), Niezależny przegląd prawnych, administracyjnych i innych środków zastosowanych przez Ukrainę w celu wdrożenia postanowień Konwencji z Espoo. Załącznik do działań podjętych w następstwie decyzji uchwalonej przez czwartą sesję Spotkania Stron Konwencji nr IV/2 w sprawie przeglądu zgodności w odniesieniu do Ukrainy, ECE/MP.EIA/IC/2009/5 [online:] <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2009/eia/ic/ece.mp.eia.ic.2009.5.e.pdf> [dostęp: 20.09.2019], para. 8; Rachyns'ka V.Ya. (2012), *Ekolohichna otsinka za zakonodavstvom Yevropeys'koho Soyuzu i Respubliki Pol'shcha ta yiyi ukrayins'ki vidpovidnyky* (Ocena oddziaływania na środowisko zgodnie z ustawodawstwem Unii Europejskiej i Rzeczypospolitej Polskiej i jej ukraińskie odpowiedniki), „Małyj i Serednij Biznes (Prawo, Derzava, Ekonomika)”, No. 3-4(50-51), p. 104; Ogólne wytyczne dotyczące zwiększania spójności między Konwencją a oceną oddziaływania na środowisko w ramach systemu OVOS/expertyza w krajach Europy Wschodniej, Kaukazu i Azji Środkowej przyjęte na spotkaniu stron Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (Szósta sesja, Genewa, 2-5 czerwca 2014, ECE/MP.EIA/2014/2), pkt 7.

społeczeństwa o toczącym się postępowaniu i możliwościach uczestniczenia w nim, zapewnianie społeczeństwu dostępu do informacji dotyczących postępowania, umożliwianie społeczeństwu składania uwag i wniosków, uwzględnianie ich podczas wydawania ostatecznej decyzji, o wydaniu której należy również poinformować społeczeństwo. Praca doktorska analizuje obecnie obowiązujące przepisy ukraińskie pod kątem ich zgodności z Konwencją z Aarhus i dyrektywą OOS, a także ich kompleksowości i wewnętrznej spójności. W pracy zwrócono również uwagę na pewne cechy specyficzne ukraińskiego systemu udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących środowiska: niektóre rozwiązania przyjęte na Ukrainie są typowe dla krajów byłego Związku Radzieckiego, podczas gdy niektóre z nich są innowacyjne i mogą służyć jako rozwiązania modelowe dla innych krajów. Analiza obejmuje nie tylko ogólnie obowiązujące źródła prawa pozytywnego, ale także inne dokumenty w postaci decyzji, opinii i wytycznych odpowiednich organów międzynarodowych, unijnych, polskich i ukraińskich, orzeczeń sądowych oraz poglądów doktryny prawa.

Praca doktorska składa się z dziewięciu rozdziałów, z których pierwsze pięć stanowią wprowadzenie do analizy przeprowadzonej w kolejnych rozdziałach oraz określają ogólne ramy prawne OOS jako głównej procedury w zakresie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności mogącej oddziaływać w środowisko, w trakcie której na Ukrainie powinna zostać zapewniona możliwość udziału społeczeństwa, a także główne cechy procedury udziału społeczeństwa.

W rozdziale I, zatytułowanym *Wprowadzenie*, przedstawione zostało tło prawne analizowanych zagadnień oraz uzasadniony został wybór tematu pracy doktorskiej na podstawie zmian, które zaszły ostatnio w zakresie regulacji prawnych udziału społeczeństwa w procesie OOS na Ukrainie w świetle odpowiednich przepisów polskich, europejskich i międzynarodowych, oraz na podstawie pogłębiającej się obecnie tendencji do integracji europejskiej na Ukrainie, a także ze względu na brak aktualnych kompleksowych badań naukowych na ten temat. W rozdziale I również omówiono podstawy teoretyczne OOS i udziału społeczeństwa oraz główne pojęcia, takie jak OOS i udział społeczeństwa, oraz ich wzajemne połączenia. Rozdział zawiera również informacje na temat metod badawczych zastosowanych w pracy doktorskiej, a także głównych postawionych hipotez.

Rozdział II, zatytułowany *Ocena oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, przedstawia najważniejsze kamienie milowe historycznego rozwoju międzynarodowych, europejskich, polskich i ukraińskich regulacji prawnych w zakresie OOS, jak również aktualne ramy prawne w zakresie OOS. Podczas opisu aktualnych ram prawnych przedstawione są kluczowe elementy procedury OOS z Konwencji z Espoo, prawa europejskiego, polskiego i ukraińskiego, takie jak sposoby określenia, które z planowanych rodzajów działalności

powinny podlegać OOS, ustalenie zakresu informacji, które należy uwzględnić w raporcie OOS, przygotowanie i ocenianie raportu OOS, kwestie transgranicznej OOS oraz uwzględnienia wyników procedury OOS w trakcie podejmowania decyzji końcowej.

Rozdział III zatytułowany *Procedura udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska - przegląd* opisuje etapy rozwoju międzynarodowych, europejskich, polskich i ukraińskich regulacji prawnych w zakresie udziału społeczeństwa, a także obecne regulacje prawne, z uwzględnieniem kluczowych elementów uregulowanych w Konwencji z Aarhus, dyrektywie OOS, polskiej i ukraińskie ustawach OOS. Zwrócono uwagę na niezgodność poprzedniej ukraińskiej procedury udziału społeczeństwa z międzynarodowymi i unijnymi standardami oraz na kluczowe różnice między obecnymi ukraińskimi i polskimi regulacjami prawnymi w zakresie udziału społeczeństwa w trakcie podejmowania decyzji dotyczących środowiska.

Rozdział IV, zatytułowany *Podmiotowy zakres procedury udziału społeczeństwa w trakcie ocen oddziaływania na środowisko konkretnych przedsięwzięć*, przedstawia pojęcie społeczeństwa i jego pochodnych (głównie zainteresowanej społeczności), a także pojęcia „każdego”, „stron postępowania” i „uczestników na prawach strony” znane prawu polskiemu. Przeanalizowane zostały również stosowanie zasady niedyskryminacji w procedurze udziału społeczeństwa oraz prawa organizacji ekologicznych do udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska w prawie międzynarodowym, europejskim, polskim i ukraińskim.

Rozdział V zatytułowany *Przedmiotowy zakres i podstawowe zasady udziału społeczeństwa w trakcie ocen oddziaływania na środowisko konkretnych przedsięwzięć* przedstawia analizę procedur decyzyjnych (na Ukrainie jest to głównie procedura OOS), w trakcie których wymagane jest zapewnienie udziału społeczeństwa, a także sposoby określenia, czy planowana działalność podlega OOS – w Polsce i na Ukrainie. Ponadto omówiona została kwestia zgodności obowiązującego prawa ukraińskiego z wymogami międzynarodowymi i europejskimi dotyczącymi wczesnego udziału społeczeństwa i ustanowienia rozsądnych ram czasowych dla różnych etapów procedury udziału społeczeństwa.

Kolejne cztery rozdziały przedstawiają wyszczególniane w literaturze przedmiotu kolejne etapy procedury udziału społeczeństwa. Każdy rozdział składa się z podrozdziałów opisujących prawo międzynarodowe, unijne, polskie i ukraińskie regulujące poszczególne etapy udziału społeczeństwa oraz wnioski z tego opisu.

Rozdział VI zatytułowany *Powiadomienie społeczeństwa o wszczęciu postępowania i rozpoczęciu procedury udziału społeczeństwa* poświęcony jest pierwszemu etapowi procedury udziału społeczeństwa, a mianowicie powiadomieniu społeczeństwa. Po pierwsze, omówione są

podmioty uprawnione do otrzymania powiadomienia oraz podmioty odpowiedzialne za zapewnienie takiego powiadomienia – ze szczególnym uwzględnieniem różnic w przepisach międzynarodowych, europejskich, polskich i ukraińskich w tym zakresie. Po drugie, analizie poddano sposób uwzględnienia w prawodawstwie UE, polskim i ukraińskim zawartego w Konwencji z Aarhus wymogu właściwego, terminowego i skutecznego sposobu publicznego powiadomienia, oraz wynikające z tego konsekwencje. Po trzecie, w tym rozdziale pracy przeanalizowany został wykaz informacji, który należy zawrzeć w zawiadomieniu społeczeństwa według analizowanych systemów prawnych. I wreszcie, zbadane zostały różne formy publicznego powiadomienia, w szczególności publiczne i indywidualne powiadomienie.

W Rozdziale VII zatytułowanym *Zapewnienie dostępu do informacji istotnych dla postępowania* przedstawione zostały przepisy międzynarodowe, europejskie, polskie i ukraińskie dotyczące publicznego dostępu do informacji istotnych dla procedury udziału społeczeństwa: zbadane zostały kwestie podmiotów zobowiązanych do zapewnienia publicznego dostępu do tych informacji oraz podmiotów uprawnionych do uzyskania takiego dostępu, zakresu informacji, które powinny zostać udostępnione (w tym rola raportu OOS oraz opinii i raportów organu władzy publicznej odpowiedzialnego za wydanie decyzji w sprawie, a także innych organów publicznych), wymogi proceduralne dotyczące dostępu do informacji, takie jak potrzeba złożenia wniosku o dostęp do dokumentacji i zapewnienie bezpłatnego dostępu do dokumentacji w miejscu, w którym ona została wyłożona do wglądu. W tym kontekście opisuje się szczególną cechę ukraińskiego prawa, która polega na możliwości uzyskania dostępu do odpowiednich informacji za pośrednictwem centralnego portalu elektronicznego, tzw. Centralnego Rejestru OOS (ang. *Single EIA Registry*, ukr. *Yedynyj reyestr z otsinky vplyvu na dovkillya*).

Rozdział VIII zatytułowany *Możliwość składania uwag i wniosków społeczeństwa* dotyczy trzeciego etapu procedury udziału społeczeństwa. Mianowicie, rozdział ten, podobnie jak poprzednie, przedstawia dyskusję na temat zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego prawa do składania uwag i wniosków społeczeństwa wraz z kwestią konieczności ich uzasadnienia oraz możliwości zgłaszania nie tylko uwag i wniosków, ale także pytań. Pytania czasu oraz formy składania uwag i wniosków społeczeństwa (na piśmie, w formie elektronicznej, podczas rozprawy otwartej dla społeczeństwa) są również przedstawione w tym rozdziale.

Rozdział IX zatytułowany *Rozpatrywanie uwag i wniosków społeczeństwa oraz podejmowanie decyzji w sprawie* koncentruje się na rozumieniu wymogu należytego uwzględnienia uwag i wniosków społeczeństwa oraz obowiązku podania przesłanek i ustaleń, na których oparto decyzję w sprawie – zgodnie z wymaganiami prawa międzynarodowego, europejskiego, polskiego i ukraińskiego. Przeanalizowane zostały również ramy prawne publicznego powiadomienia o

wydanej decyzji ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia dostępu społeczeństwa do tekstu decyzji wraz z przesłankami i ustaleniami, na których ją oparto.

Analiza przeprowadzona na podstawie przedstawionych powyżej założeń doprowadziła do wniosków dotyczących zgodności ukraińskiego ustawodawstwa w zakresie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska z odpowiednimi wymogami międzynarodowymi i europejskimi (nawet w sytuacjach, gdy wymagania te nie są ze sobą wzajemnie zgodne), a także w zakresie ustalenia na Ukrainie jasnych ram prawnych dotyczących udziału społeczeństwa w OOS. Ramy te zawierają zarówno przepisy prawne podobne do odpowiednich przepisów polskich, jak też rozwiązania specyficzne dla Ukrainy. Niektóre z tych konkretnych rozwiązań wydają się ułatwiać procedurę udziału społeczeństwa oraz procedurę ocen oddziaływania na środowisko jako procedurę tworzącą ramy dla udziału społeczeństwa, podczas gdy niektóre z nich wydają się wynikać z tradycji OVOS/expertiza lub mogą być wątpliwe z punktu widzenia skuteczności udziału społeczeństwa. Analiza została wykorzystana w praktyce podczas formułowania wniosków *de lege ferenda* dotyczących propozycji mających na celu ułatwienie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska.