

## **Odpowiedź Ministra Klimatu i Środowiska na pytania Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2017/146**

- 1. At page 10 of its update dated 15 February 2022, the communicant states that on 20 April 2021, the Supreme Administrative Court, in its judgment no. III OSK 3140/21, held that article 402 of the Water Law is contrary, inter alia, to article 9 (3) of the Aarhus Convention and that the lower court had correctly disappplied the above provision in the case before it.*

*Under Polish law, is the Supreme Administrative Court's judgment binding on lower courts in future cases concerning article 402 of the Water Law? If not, are there any legislative plans underway to modify the Water Law to disapply article 402 in line with the Supreme Administrative Court's judgment of 20 April 2021?*

Ww. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (NSA) z 20 kwietnia 2021 r. o syg. akt: III OSK 3140/21 jest prawomocny w rozumieniu art. 168 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, z późn. zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, ponieważ nie przysługuje od niego zwyczajny środek odwoławczy. Jednym ze skutków prawomocności jest tzw. prawomocność materialna, która zgodnie z art. 170 p. p. s. a. oznacza, że „orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby”. Zgodnie zaś z art. 153 p. p. s. a. „ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.”

Przy czym takie orzeczenie sądu administracyjnego wiąże tylko w konkretnej sprawie, nie ma natomiast mocy wiążącej w innych sprawach. Wyroki NSA w polskim porządku prawnym nie stanowią bowiem źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ani nie zmieniają obowiązującego stanu prawnego. Należy przy tym podkreślić, że choć wyroki NSA nie są wiążące w innych spawach to stanowią istotny element wykładni uwzględnianej przez sądy niższych instancji, które zazwyczaj powołują się na wyroki NSA.

W chwili obecnej nie są prowadzone prace legislacyjne w zakresie wskazanym w ww. wyroku NSA. Wynika to z faktu, że zmiany wprowadzone ustawą z dnia 30 marca 2021 r. 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 (Dz. U. poz. 784), która w szczególności wprowadziła do ustawy – Prawo wodne art. 402 ust. 2, rozwiązały przedmiotowy problem – zapewniając w obecnym stanie prawnym odpowiedni dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla członków społeczeństwa w wydawaniu pozwolenia wodnoprawnego. Reasumując powyższe, przedmiotowe orzeczenie NSA dotyczyło stanu faktycznego przed dokonanymi zmianami legislacyjnymi w art. 402 ust. 2 ustawy - Prawo wodne.

- 2. At page 3 of its response to the communication, the Party concerned states that article 401 (1) of the 2017 Water Law has extended the scope of parties to the proceedings for the issuance of water permits to include the applicant, entities affected by the intended use of water and entities in the range of impact of the water devices planned to be used.*

*Please clarify whether environmental non-governmental organizations (NGOs) whose statutes cover the affected territory are deemed to be entities “affected by the intended use of water” under article 401 (1) of the 2017 Water Law? Please provide one or more recent court*

***decisions, in Polish, to substantiate your answer, together with an English translation of the relevant parts thereof.***

Zgodnie z art. 401 ust. 1 ustawy – Prawo wodne, stroną postępowania w sprawach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych jest wnioskodawca oraz podmioty, na które będzie oddziaływać zamierzone korzystanie z wód lub podmioty znajdujące się w zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych. Powyższy przepis wskazuje zatem, że katalog podmiotów, które brane są pod uwagę przy ustalaniu kręgu stron postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego nie jest katalogiem zamkniętym. Ocena, komu przysługuje status strony postępowania należy każdorazowo do organu rozpatrującego indywidualną sprawę administracyjną. Jakkolwiek podstawą dla dokonywania tej oceny jest zasięg oddziaływania określony w operacie wodnoprawnym, to jednakże operat nie stanowi dowodu o szczególnej mocy prawnej, a zatem jego wartość dowodowa podlega ocenie organu prowadzącego postępowanie w świetle całokształtu okoliczności sprawy. Za wskazane w art. 401 ust. 1 ustawy – Prawo wodne podmioty, na które będzie oddziaływać zamierzone korzystanie z wód, lub planowane do wykonania urządzenia wodne należy uznać:

- 1) właściciela wody w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych;
- 2) właściciela urządzeń kanalizacyjnych, do których będą wprowadzane ścieki przemysłowe zawierające substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego;
- 3) właściciela istniejącego urządzenia wodnego znajdującego się w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych;
- 4) właściciela powierzchni ziemi położonej w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych;
- 5) uprawnionego do korzystania;
- 6) uprawnionego do rybactwa w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych.

Jednocześnie przy ustalaniu stron postępowania w sprawach zgód wodnoprawnych należy mieć na uwadze art. 402 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, który wskazuje, że do postępowania dotyczącego pozwolenia wodnoprawnego, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy art. 86f ust. 6, art. 86g oraz art. 86h 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, zwanej dalej „ustawą ooś”. To właśnie przepisy ustawy ooś określają ogólne zasady dotyczące udziału organizacji ekologicznych oraz stron postępowania przy podejmowaniu decyzji związanych z realizacją przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Organizacje społeczne mogą uczestniczyć w procesie wydawania decyzji środowiskowych, które to decyzje są podstawą wydania zgody wodnoprawnej, na prawach strony, co wynika z art. 44 ust. 1 ustawy ooś.

**3. Please provide the text in Polish of the following provisions, together with an English translation thereof:**

***(a) Article 122 (1), point 1, of the Act of 18 July 2001 on Water Law referred to at page 3 of the communication as then in force, and the corresponding provision as currently in force;***

***(b) Articles 401 (1) and 403 of the Water Law of 20 July 2017;***

*(c) Article 407, point 3, of the Water Law as currently in force;*

*(d) Articles 59, 71, 72 (1), item 6, 79, 86 (2) of the Act of 3 October 2008 on access to information on the environment and environmental protection, public participation in environmental protection and on environmental impact assessments;*

*(e) Section 2 (1), items 35, 37, 38 and 39 of the Regulation of the Council of Ministers of 9 November 2010, as in force as at June 2017 when the communication was submitted;*

*(f) With respect to subparagraph (e) above, the corresponding items of the Regulation of the Council of 10 September 2019 on types of projects likely to have significant effects on the environment, as currently in force.*

*(g) Article 127 (1) referred to at page 4 of your letter of 31 October 2018 (it is not clear from the letter whether the Party concerned is referring here to article 127 (1) of the Code of Administrative Procedure or the Water Law).*

Przekazuję tłumaczenie wskazanych przepisów w załączniku I do niniejszej odpowiedzi.

**4. Do you agree with the communicant's assertion (pages 5 and 6 of its letter dated 1 August 2018) that public participation is limited to the first decision in the tiered decision-making process, namely the EIA decision, and there is not a separate public participation procedure on the water permit itself? If the communicant's assertion is correct, please explain how, in your view, this meets the requirements of article 6 (1) (a) of the Convention.**

Proces wydawania pozwoleń na inwestycję w Polsce jest wieloetapowy. Udział społeczeństwa przewidziany jest na etapie, na którym wszystkie opcje są jeszcze możliwe, tj. na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Decyzja następcza musi być zgodna z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Stanowią o tym następujące przepisy ustawy oos:

Art. 86. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy:

- 1) wydające decyzje określające warunki korzystania ze środowiska w zakresie, w jakim ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji;
- 2) wydające decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1;
- 3) przyjmujące zgłoszenia, o których mowa w art. 72 ust. 1a.

Art. 86c. Wykonanie warunków decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które nie zostały uwzględnione w decyzjach, o których mowa w art. 86, podlega egzekucji administracyjnej w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, o ile przedsięwzięcie jest realizowane.

Organizacji ekologicznej podobnie jak stronie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach służy skarga do sądu administracyjnego na niezgodność decyzji następczej z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie art. 86g ust. 1 i 2:

1. Organizacji ekologicznej powołującej się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi ona działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania w sprawie zezwolenia na inwestycję, także w przypadku gdy nie brała ona udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji, lub stronie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach służy prawo do wniesienia odwołania od zezwolenia na inwestycję, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. W postępowaniu odwoławczym organizacja ekologiczna uczestniczy na prawach strony.

2. Odwołanie przysługuje w zakresie, w jakim organ właściwy do wydania zezwolenia na inwestycję jest związany decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z art. 86 pkt 2.

Sąd administracyjny może wstrzymać wykonanie zaskarżonej decyzji na podstawie art. 86f. ust. 1. Ustawy ooś, który stanowi:

Do skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się przepis art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z tym że przez trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w tym przepisie, rozumie się następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano zaskarżoną decyzję.

Przepis art. 61 § 3 p. s. a, stanowi:

Po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, o których mowa w § 1, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Odmowa wstrzymania wykonania aktu lub czynności przez organ nie pozbawia skarżącego złożenia wniosku do sądu. Dotyczy to także aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy.

Co do zasady kwestie środowiskowe w procedurze wydawania pozwolenia wodnoprawnego stanowiącego przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko są rozstrzygane na etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla takiego przedsięwzięcia. Na tym etapie odbywa się udział społeczeństwa w tym organizacji pozarządowych. Zdaniem władz polskich nie stanowi to ograniczenia uprawnień tych organizacji, a jest jedynie wynikiem dopuszczalnego (zob. art. 2 ust. 2 Dyrektywy 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 – dalej: „dyrektywa EIA”) podziału procesu wydawania pozwolenia w tej sprawie na dwa etapy – tj. na etap wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a następnie na etap wydawania zezwolenia na inwestycję (w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. c dyrektywy EIA). Konwencja z Aarhus nie narzuca tego, w jaki sposób ma być zorganizowany proces decyzyjny, tj. czy ma być jedno czy wieloetapowy.

Należy zwrócić uwagę, że istotą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia (zob. art. 71 ust. 1 ustawy ooś). Z kolei wszelkie regulacje Konwencji z Aarhus wynikają z przyjętej w jej Preambule konieczności ustanowienia odpowiednich narzędzi zapewniających właściwą ochronę środowiska, w tym poprzez zapewnienie udziału społeczeństwa w wydawaniu decyzji dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oddziaływać na środowisko (załącznik I do Konwencji z Aarhus). Mając zatem na względzie, że zapewnienie społeczeństwu udziału w procesie wydawania zezwolenia wodnoprawnego tylko na etapie procedowania decyzji środowiskowej, a także z uwagi na fakt, że na dalszym etapie procesu decyzyjnego – tj. etapu wydawania zezwolenia wodnoprawnego – kwestie środowiskowe są już ustalone i pozostają niezmiennie, taka konstrukcja procedury decyzyjnej nie stoi w sprzeczności z przywołanym w piśmie art. 6 ust. 1 lit. a Konwencji z Aarhus.

**5. Do you agree with the communicator's assertion (page 8 of its update of 15 February 2022) that, while following the entry into force of the Act amending the EIA Law on 13 May 2021 it is now possible for environmental NGOs to challenge water permits that have been preceded by an EIA, this is limited to the permit's compliance with the EIA decision only, excluding all other violations.**

Zgodnie z art. 86g ust. 1 ustawy ooś, który wszedł w życie z dniem 13 maja 2021 r., na mocy ustawy z dnia 30 marca 2021 r. 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 (Dz. U. poz. 784), zarówno organizacje ekologiczne spełniające wymogi formalne określone w tym przepisie, jak i strony postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są uprawnione do złożenia odwołania od decyzji w sprawie pozwolenia wodnoprawnego w zakresie, w jakim organ właściwy do wydania tego pozwolenia jest związany decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 86 pkt 2 ustawy ooś.

Ustanowiony zakres zaskarżenia wynika z wcześniej wskazanego dwuetapowego procesu wydawania pozwolenia wodnoprawnego, gdzie w pierwszej kolejności, z udziałem społeczeństwa, w tym organizacji ekologicznych, określone są środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia wiążące organ właściwy do wydania kolejnej decyzji – pozwolenia wodnoprawnego. Nie ma zatem merytorycznego uzasadnienia, zarówno w oparciu o Konwencję z Aarhus, jak i dyrektywę EIA, aby organizacjom tym nadać uprawnienia procesowe w zakresie wykraczającym poza kwestie związane z ochroną środowiska w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego. Należy zwrócić uwagę na to, że powyższe nie wyklucza udziału wspomnianych organizacji w tym postępowaniu.

**6. *At page 4 of its letter of 31 October 2018, the Party concerned submits that the legislator did not provide the possibility of lodging a complaint against the EIA screening decision itself, as this may effectively be appealed against as part of an appeal against a decision on environmental conditions, pursuant to article 127 (1) in conjunction with article 142 of the Code of Administrative Procedure.***

***Please provide the text of one or more recent judgments in which an environmental NGO was able to challenge a negative EIA screening decision by challenging the decision on environmental conditions. Please provide the text of each judgment in Polish together with an English translation of its relevant parts.***

Należy zauważyć, że w zakresie poruszonym w tym punkcie stan prawny uległ zmianie. Na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. 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 (Dz. U. poz. 1712), uchylony został art. 63 ust. 2 ustawy ooś, z którego wynikała konieczność wydania przez organ postanowienia w sytuacji, gdy nie stwierdził on obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Zmiana ta uzasadniona była zniesieniem obowiązku organu do orzekania w ramach jednego postępowania w tym samym przedmiocie dwukrotnie – raz w postanowieniu (które wynikało z uchylonego art. 63 ust. 2 ustawy), a następnie także w decyzji środowiskowej (co wynika nadal z obecnie obowiązującego art. 84 ust. 1 ustawy). Wspomniana zmiana pozostała jednak bez wpływu na dotychczasowe uprawnienia procesowe np. organizacji ekologicznych do kwestionowania rozstrzygnięcia organu – kwestię tę można zaskarżyć nadal w odwołaniu od decyzji.

Władze polskie nie identyfikują orzeczeń sądowych, w których organizacja społeczna była w stanie zakwestionować negatywną kwalifikację przedsięwzięcia do postępowania w drodze zaskarżenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Prawdopodobnie wynika to również z krótkiego czasu od wprowadzenia nowych regulacji.

**7. *At pages 5 and 6 of the communication and page 6 of its letter dated 1 August 2018, the communicant claims that, in contravention of article 9 (3) of the Convention, it is not possible for members of the public to challenge water permits which contravene national law relating to the environment. Please provide the text of one or more recent court decisions in which an***

***environmental NGO or other member of the public was granted access to justice to challenge a water permit not subject to an EIA procedure that was alleged to have contravened national law related to the environment. Please provide each court decision in Polish, together with an English translation of its relevant parts.***

W obecnym stanie prawnym zgodnie z art. 402 ust. 2 ustawy – Prawo wodne organizacje społeczne mogą już kwestionować w postępowaniu odwoławczym i sądowym pozwolenia wodnoprawne, które są poprzedzone decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Przedmiotowy przepis wszedł w życie z dniem 13 maja 2021 r., na mocy ustawy z dnia 30 marca 2021 r., 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 obecnym stanie prawnym jak do tej pory władze polskie nie zidentyfikowały orzeczeń, które pozwalały kwestionować pozwolenia wodnoprawne przez organizacje społeczne lub inne podmioty. Prawdopodobnie wynika to z krótkiego czasu od wprowadzenia nowych regulacji.

***8. Please clarify if the “Ombudsman” that you mention on page 1 of your response to the communication is the same institution as the “Polish Commissioner of Human Rights” mentioned on page 5 of the communication.***

To jest ta sama instytucja.