

# Stanowisko Ministerstwa Klimatu i Środowiska w sprawie odpowiedzi Komunikującego na pytania Komitetu ds. przestrzegania Konwencji z Aarhus w sprawie ACCC/C/2018/158

**Odpowiedź na pytanie nr 5 - Please clarify what, if any, barriers exist for individuals or non-governmental organizations (NGOs) to have access to justice to challenge plans contained in regulations before the Constitutional Court. Please explain why, in your view, these barriers do not meet the requirements of article 9 (3) of the Convention.**

Na wstępie należy wskazać, że z charakteru planów przyjmowanych w drodze rozporządzenia ministra wynika to, że normy w nich zawarte co do zasady nie zawierają przepisów dotyczących konstytucyjnych praw i wolności. Konstytucyjne prawa i wolności stanowią bowiem, zgodnie z polskim porządkiem konstytucyjnym, materię ustawową. To, że możliwość wniesienia przez osoby fizyczne oraz osoby prawne skargi konstytucyjnej na przedmiotowe plany jest zasadniczo ograniczona, jest jedynie konsekwencją powyższego.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego (TK) z konstrukcji skargi konstytucyjnej wynika to, że celem tego środka prawnego jest ochrona przysługujących jednostce konstytucyjnych praw i wolności, naruszonych na skutek wydania ostatecznego rozstrzygnięcia na podstawie przepisu, którego konstytucyjność jest kwestionowana. Dla skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej musi występować ścisła relacja pomiędzy treścią orzeczenia, zaskarżonym przepisem aktu normatywnego, a postawionym zarzutem niezgodności tego przepisu z określoną normą konstytucyjną (postanowienie TK z dnia 30 stycznia 2020 r., Ts 134/18). Skarga konstytucyjna wymaga wskazania przepisów, które prowadzą do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego i jednocześnie stanowią podstawę ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej (postanowienie TK z dnia 16 października 2020 r., Ts 171/18).

Niewłaściwe wydaje się kategorię stwierdzenie Komunikującego, że organizacja pozarządowa w żadnym wypadku nie będzie uprawniona do wniesienia skargi konstytucyjnej. Takie organizacje nie są ex officio wykluczone z grona podmiotów, które mogą wnieść skargę konstytucyjną. Komunikujący nie wskazał orzeczeń, które pozwoliłyby ocenić jak przebiegała w tym zakresie ścieżka, za pomocą której wyczerpał on krajowe środki odwoławcze. Sam fakt, że Komunikujący interpretuje przepisy w określony sposób nie może stanowić podstawy dla uznania, że wyczerpanie ścieżki odwoławczej nie musiało w przypadku danego planu nastąpić. Stanowi to część szerszego problemu związanego z wyczerpaniem ścieżki odwoławczej, na który Ministerstwo Klimatu i Środowiska wskazywało we wcześniejszej korespondencji w sprawie ACCC/C/2018/158. Wyczerpanie ścieżki odwoławczej jest warunkiem koniecznym dla oceny, czy i w jaki sposób został zapewniony w danym przypadku dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Rozważania na ten temat nie mogą być czysto teoretyczne. Powyższe uwagi dotyczą również możliwości składania skargi konstytucyjnej.

W tym miejscu zauważyć, że odpowiedź Komunikującego nie odnosi się do drugiej części pytania Komitetu do Spraw Przestrzegania Konwencji z Aarhus (tj. „Please explain why, in your view, these barriers do not meet the requirements of article 9 (3) of the Convention”). Wobec tego Ministerstwo Klimatu i Środowiska w niniejszym stanowisku również nie będzie się odnosić do tej części pytania.

**Odpowiedź na pytanie nr 6 - Please provide your comments on the Party concerned position that each of the following plans are acts of generally applicable law, falling within article 8 of the Convention, and are not acts by public authorities under article 9 (3) of the Convention:**

- a) Noise management action plans;**
- b) River basin management plans;**
- c) Flood risk management plans;**
- d) Drought management plans;**
- e) Natura 2000 area protection plans;**
- f) National park protection plans.**

Odnosząc się do planów wymienionych w lit. b-f pytania nr 6 należy wskazać, że są one przyjmowane w drodze rozporządzenia ministra, a więc stanowią „akty wykonawcze” („executive regulations”), o których mowa w art. 8 z Aarhus. Zgodnie z wykładnią literalną przepisów Konwencji z Aarhus, przedstawioną w odpowiedzi Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 22 kwietnia br. na pytania Komitetu do Spraw Przestrzegania Konwencji z Aarhus, przedmiotowe akty nie stanowią działań, o których mowa w art. 9 ust. 3 tej Konwencji. Przepisy art. 8 i art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus stanowią odrębnie o aktach wykonawczych oraz o działaniach władz publicznych, stąd też obydwie kategorie dokumentów planów, o których mowa w tych przepisach, należy traktować odrębnie.

Ponadto wydaje się, że analiza przeprowadzona przez Komunikującego w zakresie zakwalifikowania planów wymienionych w lit. a-f pytania nr 6 do planów, o których mowa w art. 7 Konwencji z Aarhus, na etapie przyjmowania których należy zapewnić udział społeczeństwa, wykracza poza zakres pytania Komitetu i jest bezprzedmiotowa w kontekście udzielenia odpowiedzi na to pytanie.

Odnosząc się do akapitu 15 odpowiedzi Komunikującego, w którym przytoczono przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą – Prawo wodne”, a mianowicie art. 318 ust. 1 pkt 22, który to akapit wskazuje, że z przedmiotowego przepisu wynika to, że plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza ustala ramy pod konkretne przedsięwzięcia, przedstawiam następujące dodatkowe wyjaśnienia.

Należy zaznaczyć, że wykaz, o którym mowa w art. 318 ust. 1 pkt 22 ustawy Prawo – wodne, (tj. wykaz inwestycji oraz działań, które mogą spowodować nieosiągnięcie dobrego stanu wód lub pogorszenie dobrego stanu wód, spełniających warunki, o których mowa w art. 68 ww. ustawy, wraz z uzasadnieniem spełnienia tych warunków) jest powiązany z art. 323 oraz art. 435 tej ustawy. Jest to wykaz działań posiadających wydaną ocenę wodnoprawną lub posiadających odmowę wydanej decyzji wodnoprawnej. Oznacza to, że plany gospodarowania wodami nie ustanawiają konieczności realizacji tych działań, a stanowią informację zewnętrzną o wpływie tych działań na osiągnięcie celów środowiskowych. Jest to materiał źródłowy, a nie wynikowy dla planów gospodarowania wodami. Plany gospodarowania wodami nie przesądzają o realizacji inwestycji i działań ujętych w wykazie, o którym mowa w art. 318 ust. 1 pkt 22 ustawy – Prawo wodne.

W polskim systemie prawnym przyjęto, że analiza zgodności planowanego działania, inwestycji lub przedsięwzięcia z celami środowiskowymi jednolitych części wód (JCW) jest m.in. elementem postępowania administracyjnych w sprawie ocen wodnoprawnych (art. 429 ustawy – Prawo wodne), pozwoleń wodnoprawnych (art. 396 ust. 1 ustawy – Prawo wodne), decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 81 ust. 3 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, z późn. zm.), zwanej dalej „u.o.o.ś.”). Każdy

przypadek realizacji działania, inwestycji lub przedsięwzięcia mogącego zagrażać celom środowiskowym JCW wymaga weryfikacji i zatwierdzenia w formie decyzji administracyjnej, bez której nie może być realizowany.

Wskazanie informacji o przedsięwzięciu, działaniu lub inwestycji w wykazie inwestycji i działań, o którym mowa w art. 318 ust. 1 pkt 22 ustawy – Prawo wodne, nie zwalnia z konieczności uzyskania wymaganych przepisami prawa decyzji administracyjnych dotyczących realizacji przedsięwzięcia (działania, inwestycji). Oznacza to, że analiza zgodności planowanego działania, inwestycji lub przedsięwzięcia z celami środowiskowymi JCW wraz z uzasadnieniem przesłanek, o których mowa w art. 66 - 68 ustawy – Prawo wodne, implementujących art. 4 ust. 7 dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, może być przeprowadzona wyłącznie w toku postępowań administracyjnych kończących się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub oceny wodnoprawnej, o których mowa w art. 428 ustawy – Prawo wodne.

Odnosząc się do pkt 16 i 17 odpowiedzi Komunikującego dotyczących planów zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP) i planów przeciwdziałania skutkom suszy (PPSS), które także wskazują, że te dokumenty ustalają ramy pod konkretne projekty, przedstawiam następujące dodatkowe wyjaśnienia.

PPSS oraz PZRP są dokumentami planistycznymi, publikowanymi i aktualizowanymi w cyklu 6-letnim, w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. W ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dokonuje się analizy zgodności dokumentu z innymi dokumentami zgodnie z art. 51 ust. 2 pkt 1 lit. a i ust. 2 lit. d u.o.o.ś. Natomiast projekty planów podlegają półrocznym konsultacjom społecznym zgodnie z art. 173 ust. 8 oraz art. 185 ust. 5 ustawy - Prawo wodne, które prowadzone są w trybie określonym przepisami u.o.o.ś. W okresie trwania konsultacji wszyscy zainteresowani mogą zgłaszać uwagi i wnioski do projektowanego dokumentu. Także w tym przypadku ujęcie jakiegokolwiek działania w ww. planach nie przesądza o jego realizacji. Wymagane do tego są odrębne decyzje administracyjne.

Plany ochrony dla parków narodowych zawierają wskazania dotyczące m.in. wyznaczania miejsc prowadzenia działalności handlowej, wytwórczej lub rolniczej oraz wskazanie wymagań ochrony przyrody, w szczególności do planów ogólnych gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem Komunikującego sprawia to, że plany ochrony dla parków narodowych wyznaczają ramy dla niektórych projektów, co uzasadnia możliwość skarżenia tych dokumentów.

Należy jednak zauważyć, że ograniczenia dotyczące wyznaczenia miejsc prowadzenia określonej działalności, co do zasady odnoszą się do nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym parku narodowego lub nieruchomości będących własnością tego parku. Rozporządzenie bowiem nie może stanowić o ograniczeniu praw obywateli. Taką moc ma wyłącznie ustawa. Rozporządzenie jest wydawane w celu wykonania tej ustawy. Tym samym plany ochrony parków narodowych nie wpływają na ograniczenie praw poszczególnych obywateli. Ustalenia w zakresie ochrony przyrody dotyczą aktów prawa miejscowego, a nie decyzji kierowanych do poszczególnych osób. Plan ochrony dla parku narodowego nie stanowi podstawy prawnej do wydawania indywidualnych aktów prawa (decyzji) w odniesieniu do adresatów indywidualnych.

Dodatkowo warto zwrócić uwagę na to, że ramy dla realizacji niektórych przedsięwzięć są określane choćby przez ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.), która przykładowo w art. 15 ust. 1 ustala katalog zakazów obowiązujących w parku narodowym. Taki stan bez wątplenia wpływa na możliwość realizacji niektórych przedsięwzięć, a tym samym wyznacza ich ramy (określa ramy realizacji przedsięwzięcia). Zarówno ustawa, jak i rozporządzenie ustanawiające plan ochrony dla parku narodowego są aktami prawa powszechnie obowiązującego i tym samym

powinny być traktowane jako powszechnie obowiązujące akty normatywne, o których mowa w art. 8 Konwencji z Aarhus.

Rozumowanie przedstawione przez Komunikującego, zgodnie z którym Strona Konwencji wybiera bądź może być skłonna wybierać formę rozporządzenia dla planu, tak aby nie wchodził on w zakres art. 9 ust. 3 Konwencji i poprzez to uniknąć konsekwencji z tego wynikających, jest błędne. Po pierwsze Konwencja z Aarhus nie wskazuje na to, żeby Strony miały obowiązek sporządzać plany określonego rodzaju. To, jakie plany przyjmuje Strona, zależy od jej woli. Po drugie to nie nazwa decyduje o charakterze danego aktu, ale właśnie forma, w jakiej ten akt jest przyjmowany. Jeśli zatem Strona, zgodnie z własną wolą przyjmuje rozporządzenie, któremu nadaje nazwę planu lub programu, to nie można mówić w tym wypadku o celowym działaniu ukierunkowanym na ominięcie przepisów Konwencji, tym bardziej, że przepisy te konstytuujące były tworzone kilka lat przed ratyfikacją przez Polskę Konwencji z Aarhus (tj. w 2004 r.).

W akapicie 29 swojej odpowiedzi Komunikujący stwierdza, że programy ochrony środowiska przed hałasem nie są aktami prawa powszechnie obowiązującymi. Z przepisów prawa jasno jednak wynika, że takimi aktami są. Tak, jak wskazano to w odpowiedzi z dnia 22 kwietnia, program ten na podstawie art. 119a ust. 9 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska jest przyjmowany przez sejmik województwa w drodze uchwały. Jest to program w rozumieniu art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54), a zatem także akt prawa miejscowego.

W tym miejscu należy wskazać, celem uzupełnienia odpowiedzi Ministerstwa Klimatu i Środowiska na pytania Komitetu z dnia 22 kwietnia br., że wyliczenie z ostatniego akapitu 1. części odpowiedzi powinno obejmować wszystkie plany będące aktami prawa miejscowego oraz przyjmowanymi w drodze rozporządzenia. Zatem wyliczenie dotyczy również miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, programu ochrony powietrza wraz z programem działań krótkoterminowych oraz programu ochrony środowiska przed hałasem (planów oznaczonych w piśmie Komitetu z dnia 13 maja 2022 r. odpowiednio literami a), d) e) oraz f)).