

Krzysztof Smolnicki • Krzysztof Wychowałek
Marcin Stoczkiewicz

**VADEMECUM PRZEDSTAWICIELA
POZARZĄDOWYCH ORGANIZACJI EKOLOGICZNYCH
W RADACH NADZORCZYCH
FUNDUSZY OCHRONY ŚRODOWISKA**

Polska Zielona Sieć

Kraków 2006

Niniejsza publikacja powstała dzięki współfinansowaniu:



FUNDACJA
IM. STEFANA **BATOREGO** Fundacji im. Stefana Batorego



Partnership for Transparency Fund



Unii Europejskiej, Directorate–Genarl Justice, Freedom and Security

Niniejszy dokument został opublikowany dzięki pomocy finansowej Unii Europejskiej. Za teść tego dokumentu odpowiada Polska Zielona Sieć, poglądy w nim wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

Autorzy:

Wprowadzenie Joanna Furmaga

Część I. Krzysztof Smolnicki, Krzysztof Wychowalek

Część II. Marcin Stoczkiewicz (red.)

Rozdział 1. Marcin Stoczkiewicz

Rozdział 2. Magdalena Bar, Jerzy Jendrośka, Marcin Stoczkiewicz

Rozdział 3. Magdalena Bar, Jerzy Jendrośka, Marcin Stoczkiewicz

Rozdział 4. Magdalena Bar, Jerzy Jendrośka, Marcin Stoczkiewicz

Rozdział 5. Marcin Stoczkiewicz

Rozdział 6. Marcin Stoczkiewicz

Rozdział 7. Marcin Stoczkiewicz

Copyright © Polska Zielona Sieć 2006

ISBN 83-918499-5-3

Skład i łamanie

Agnieszka Guzdek–Sobczyk

Druk

Copy2000 Kraków

SPIS TREŚCI

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Wprowadzenie | 5 |
| Część I. Praktyka uczestnictwa w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej | 7 |
| Rodział 1. Motywacja, czyli po co być przedstawicielem?..... | 7 |
| Rodział 2. Wybór przedstawiciela..... | 8 |
| Rodział 3. Udział przedstawiciela w pracach rady..... | 11 |
| Rodział 4. Kodeks etyczny w skrócie | 15 |
| Część II. Kompendium prawne dla przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej | 27 |
| Wstęp | 27 |
| Rodział 1. Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej | 28 |
| Rodział 2. Dostęp do informacji | 30 |
| Rodział 3. Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska | 44 |
| Rodział 4. Oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć | 51 |
| Rodział 5. Prawo zamówień publicznych..... | 59 |
| Rodział 6. Pomoc publiczna | 69 |
| Rodział 7. Prawo w pytaniach i odpowiedziach | 74 |

WPROWADZENIE

Przekazujemy Państwu „Vademecum Przedstawiciela Pozarządowych Organizacji Ekologicznych w Radach Nadzorczych Funduszy Ochrony Środowiska” jako swego rodzaju podręcznik zarówno dla przedstawicieli jak i samych organizacji ekologicznych. Mamy nadzieję, że publikacja spotka się również z zainteresowaniem innych członków rad nadzorczych funduszy, ich Zarządów i pracowników, a także reprezentantów administracji samorządowej i rządowej działających w obszarze ochrony środowiska.

Vademecum ma za zadanie pomóc w realizacji efektywnego i szeroko rozumianego udziału społecznego w zarządzaniu środkami publicznymi będącymi w dyspozycji funduszy, co, w naszym przekonaniu, jest niezbędnym elementem skutecznego i praworządnego systemu finansowania ochrony środowiska.

Niniejsza publikacja powstała jako odpowiedź na postulaty wysuwane przez organizacje, oraz samych przedstawicieli i jest kontynuacją szerszych działań podjętych przez Polską Zieloną Sieć w zakresie społecznego monitoringu funduszy ochrony środowiska, m.in. wydanego w roku 2005 tzw. raportu otwarcia pt. „Zazielenić Fundusze”.

Vademecum składa się z dwóch niezależnych, ale uzupełniających się części.

W pierwszej, zostały przedstawione aspekty praktyczne związane z realizacją przedstawicielstwa organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy. Zagadnienie to zostało potraktowane w sposób kompleksowy, poczynając od sposobu powoływania przedstawiciela, przez skuteczne działanie przedstawiciela w samej Radzie Nadzorczej, na efektywnej współpracy z organizacjami ekologicznymi skończywszy. Autorzy proponują również zastosowanie pewnych modelowych form działania przedstawiciela jako propozycji bazowej do wypracowania indywidualnych rozwiązań w poszczególnych przypadkach.

Podjęto również próbę przyjrzenia się etycznym aspektom funkcjonowania przedstawiciela, które, właściwie wdrażane, będą wzmacniać pozytywny i przejrzysty wizerunek organizacji ekologicznych i ich udziału w sprawowaniu społecznego nadzoru nad funduszami.

Ostatni rozdział pierwszej części Vademecum przedstawia wypracowane i sprawdzone „dobre praktyki”, które warto potraktować twórczo i zaadaptować w innych regionach.

Część druga, zredagowana przez eksperta w dziedzinie prawa ochrony środowiska, przedstawia narzędzia prawne i proceduralne, służące skutecznemu nadzorowi nad sposobem wydatkowania środków z funduszy ochrony środowiska. Jest to kompendium prawne, wskazujące podstawy działania funduszy, poruszające kwestie proceduralne związane z przeprowadzeniem inwestycji, jak i wskazujące katalog działań prawnych, z których korzystać może przedstawiciel, jak i same organizacje. Bardzo szczegółowo zostały również przedstawione wszystkie kwestie związane z dostępem do informacji, bez którego nie byłaby możliwa skuteczna kontrola społeczna nad działaniami funduszy. W odpowiedzi na liczne pytania organizacji powstał osobny rozdział, w którym znajdują się odpowiedzi na najczęściej pojawiające się pytania.

Serdecznie dziękujemy wszystkim osobom i instytucjom, które przyczyniły się do powstania niniejszej publikacji. Mamy nadzieję, że Vademecum okaże się pomocne i przyniesie pozytywne rezultaty w działalności organizacji ekologicznych i ich przedstawicieli.

Zapraszamy do lektury!

Joanna Furmaga
Prezes Zarządu
Związku Stowarzyszeń
Polska Zielona Sieć

CZĘŚĆ I

PRAKTYKA UCZESTNICTWA W RADACH NADZORCZYCH FUNDUSZY OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ

ROZDZIAŁ 1. MOTYWACJA, CZYLI PO CO BYĆ PRZEDSTAWICIELEM?

Dla wielu przedstawicieli organizacji pozarządowych najważniejszą motywacją do udziału w pracach rady nadzorczej wojewódzkiego czy narodowego funduszu ochrony środowiska jest szeroko pojmowany interes publiczny, możliwość uczestniczenia w dystrybucji środków na ochronę środowiska i opiniowaniu przedsięwzięć, ale także kontroli społecznej nad prawidłowością procesu wydatkowania funduszy publicznych. Podczas zbierania informacji do raportu „Zazielenić fundusze”¹ w 2004 i 2005 roku oraz podczas realizacji projektu społecznego nadzoru nad funduszami ochrony środowiska w 2005 i 2005 roku spotkaliśmy kilku przedstawicieli całkowicie świadomych swojej roli, oczekiwań, jakie ma w stosunku do nich środowisko organizacji pozarządowych, doskonale przygotowanych do podejmowania decyzji dotyczących wielomilionowych wydatków na ochronę środowiska, o dużym doświadczeniu w pracy w organizacjach pozarządowych i rozumieniu roli III sektora we współczesnym społeczeństwie, mających przygotowane plany zwiększania udziału społecznego, jawności i przejrzystości w pracy funduszy i skutecznie te plany realizujących.

Zdarzało się jednak, że w wyniku splotu rozmaitych okoliczności, przedstawicielami organizacji ekologicznych w radzie nadzorczej zostawały osoby bez poparcia w środowisku NGO i bez doświadczeń w tej dziedzinie (np. przedstawiciele administracji państwowej). Niekiedy motywacją do zostania członkiem rady była np. chęć potwierdzenia zasług i pozycji organizacji wysuwającej kandydata, zdarzały się też przypadki, gdy motywacje były związane z reprezentowaniem interesów własnej organizacji czy branży lub też decydowały względy czysto polityczne.

Nikt nie rodzi się członkiem rady nadzorczej i niewiele osób w ruchu ekologicznym ma doświadczenie związane z pełnieniem takich funkcji. Nawet najlepsi przedstawiciele organizacji w radach nadzorczych mogą potrzebować wsparcia. Dotychczas brak było zorganizowanych działań na szczeblu ogólnopolskim, umożliwiających np. kontakty i wymianę doświadczeń pomiędzy członkami rad nadzorczych w poszczególnych województwach, a także pomiędzy przedstawicielami organizacji pozarządowych w różnych ciałach doradczych, kontrolnych (radach nadzorczych, komitetach monitorujących i sterujących, Radzie Działalności Pożytku Publicznego itp.). Chcemy upowszechnić i rozpropagować dotychczas zebrane doświadczenia, dobre przykłady, ciekawe pomysły. Mamy nadzieję, że decyzje o kandydowaniu do rady nadzorczej będą podejmowane z pełną świadomością oczekiwań ruchu ekologicznego w stosunku do funkcjonowania funduszy ochrony środowiska i odpowiedzialnością, jaka za tym idzie.

¹ Raport „Zazielenić fundusze. Społeczny monitoring funduszy ochrony środowiska”, Polska Zielona Sieć, 2005

RODZIAŁ 2. WYBÓR PRZEDSTAWICIELA

2.1. W JAKI SPOSÓB WYBIERANI SĄ PRZEDSTAWICIELE?

Obowiązujące do 2005 r. przepisy pozwalały zarządom województw na dalece posuniętą dowolność w wyborze członka rady nadzorczej WFOŚiGW reprezentującego organizacje ekologiczne. Formalnie rzecz biorąc, przedstawicielem organizacji mogła zostać dowolna osoba, którą chciał powołać zarząd województwa, pod warunkiem, iż co najmniej dwie organizacje ekologiczne udzieliły jej, w dowolnej formie, swojego poparcia. Z raportu Polskiej Zielonej Sieci „Zazielenić fundusze” wynika, iż w 2004 roku tylko w 6 województwach przedstawicielem organizacji ekologicznych były osoby cieszące się faktycznie największym poparciem środowiska pozarządowego w swoim regionie.

W pozostałych województwach zdarzało się, że funkcje te pełniły osoby z „nadania partyjnego” wybierane nieraz w całkowicie utajnionej procedurze. Ujawnione przez PZS nieprawidłowości były jedną z przesłanek nowelizacji ustawy.

Od stycznia 2006 r. procedura wyboru członków rad nadzorczych funduszy ochrony środowiska — przedstawicieli organizacji ekologicznych, jest dokładnie określona w art. 413 ustawy POŚ i wymaga przeprowadzenia jawnego, 30-dniowego naboru kandydatów, zakończonego powołaniem przez Sejmik w skład rady nadzorczej osoby z pisemnym poparciem największej ilości organizacji ekologicznych². Częste w latach poprzednich nieprawidłowości powodują, że wiele organizacji nie ma zaufania co do bezstronności procedury prowadzonej przez urzędy marszałkowskie. Jak w każdej sytuacji, gdzie ścierają się interesy różnych grup wpływu, mogą zdarzyć się przypadki np. arbitralnego odrzucania niektórych poparć przez urzędników (zarówno ze względów czysto formalnych — np. brak aktualnego wypisu z KRS, nieprawidłowo poświadczony za zgodność statut itp., jak i wynikających z różnej interpretacji przepisów ustawy POŚ — np. sposobu udowadniania, iż organizacja prowadzi działalność na terenie danego województwa, wątpliwości, co w ogóle należy rozumieć pod pojęciem „organizacja ekologiczna” itp.). Dlatego istotnym zadaniem organizacji ekologicznych zainteresowanych działalnością funduszy ochrony środowiska jest kontrola procesu wyboru. W miarę możliwości organizacje powinny się włączyć w proces zatwierdzania złożonych poparć — np. upoważniając bezstronną, cieszącą się zaufaniem środowiska osobę do uczestniczenia w tym procesie. Możliwe jest również wnioskowanie o wgląd w dokumentację — jednak umożliwia to zwykle kontrolę *post factum*. Innym rozwiązaniem jest zaangażowanie w proces wyborczy istniejących ciał doradczych, czy cieszących się powszechnym zaufaniem sektora (np. wojewódzka rada albo porozumienie organizacji pozarządowych). W przypadku stwierdzenia jakichkolwiek nieprawidłowości należy zwrócić się do urzędu marszałkowskiego o wyjaśnienia. Należy również dopilnować, aby wszelkie informacje związane z procesem, w tym również ogłoszenie o wybraniu przedstawiciela dotarły do jak największej ilości organizacji.

2.2. ZBIERANIE POPARĆ

Mimo apelu Polskiej Zielonej Sieci oraz sugestii Ministerstwa Środowiska, zarządy województw niezmiernie rzadko stosują procedurę dwustopniową w wyborze przedstawicieli organizacji pozarządowych. Procedura taka, od dawna stosowana przez Ministerstwo Środowiska w wyborach przedstawiciela organizacji ekologicznych do Rady Nadzorczej NFOŚiGW oraz komitetów sterujących niektórymi funduszami unijnymi, polega na tym, iż organizacje najpierw zgłaszają kandydatury, a następnie ich zamknięta lista jest ogłaszana publicznie i organizacje mogą zdecydować, na kogo ze zgłoszonych kandydatów oddać swój głos. W ten sposób zarejestrowani kandydaci mają możliwość zaprezentowania swojej osoby, dotychczasowych osiągnięć, zamierzeń związanych z pracą w radzie nadzorczej, a organizacje mogą świadomie dokonać najlepszego ich zdaniem wyboru.

² Więcej na ten temat w części prawnej Vademecum, rozdział 1

Procedura stosowana powszechnie na poziomie wojewódzkim polega niestety najczęściej jedynie na ogłoszeniu 30–dniowego terminu na nadsyłanie przez organizacje poparcia dla swoich kandydatów — ich lista nie jest znana aż do ostatecznego ogłoszenia wyników. W ten sposób nigdy nie wiadomo na pewno, kto aktualnie kandyduje do rady i wśród jakich środowisk zbiera poparcie. Zazwyczaj zainteresowane osoby prowadzą wśród organizacji zarejestrowanych w województwie swoistą „kampanię wyborczą”, nierzadko osobiście podróżując po województwie i odwiedzając organizacje ekologiczne z prośbą o oddanie głosu.

Należy dopilnować, aby podmioty zainteresowane udziałem w głosowaniu dokładnie poznały jego zasady (np. możliwość oddania głosu tylko na jednego kandydata) oraz wymogi formalne. Często małe, mniej aktywne organizacje nie dysponują np. aktualnymi wyciągami z KRS albo proces podejmowania decyzji i podpisywania dokumentów przez osoby statutowo uprawnione do reprezentowania organizacji jest bardzo wydłużony (np. zarząd organizacji zbiera się raz w miesiącu). Nawet drobne uchybienia mogą spowodować unieważnienie głosu.

Organizacje czasem nie chcą w ogóle brać udziału w procedurze wyborczej, tłumacząc to niechęcią do „wchodzenia w układy”, obawą przed konsekwencjami natury politycznej lub niekorzystaniem ze wsparcia WFOŚ, a zatem brakiem zainteresowania jego działalnością. Warto więc informować, iż działalność funduszy ochrony środowiska tylko w drobnym procencie polega na udzielaniu dotacji na edukację ekologiczną, a przeważająca większość środków funduszu wydawana jest na inwestycje związane z ochroną środowiska, ochroną przyrody, a także — gospodarką wodną, gdzie dotowane inwestycje mogą być kontrowersyjne w kontekście zagrożenia dla przyrody i idei zrównoważonego rozwoju — natomiast społeczny nadzór nad tymi funduszami w osobie niezależnego, apolitycznego przedstawiciela organizacji pozarządowych gwarantowany jest ustawowo.

Należy wspomnieć, że w procesie zbierania poparcia przez kandydatów na członków rady nadzorczej mogą zdarzyć się z ich strony przypadki zachowań nieuczciwych, np. w postaci obietnic korzyści majątkowych (np. ułatwień w otrzymaniu dotacji), a ze względu na to, że proces wyborczy bywa wciąż w niektórych województwach niepotrzebnie upolityczniony — nawet nacisków na organizacje ze strony władzy samorządowej (zwłaszcza w stosunku do organizacji zależnych finansowo od samorządu). Dlatego tak ważne jest, żeby wszelkie działania prowadzić jak najbardziej jawnie i przejrzysto, najlepiej na otwartych spotkaniach z udziałem reprezentantów wielu różnych organizacji ekologicznych, a ewentualne zobowiązania kandydatów były podejmowane publicznie.

2.3. JAK WYBRAĆ DOBREGO PRZEDSTAWICIELA?

Dobrym rozwiązaniem jest zorganizowanie przed lub bezpośrednio po rozpoczęciu procedury wyborczej spotkania z udziałem reprezentantów jak największej ilości organizacji ekologicznych w województwie. W celu dotarcia do jak największej ilości odbiorców można korzystać np. z portalu ngo.pl (i jego regionalnych podstron), warto też sporządzić listę mailingową organizacji (np. na podstawie danych ze stron bazy.ngo.pl, eko.org.pl, rop.e-surf.pl, stron lokalnych starostw powiatowych itp.). Nie można zapominać o organizacjach, które na co dzień nie korzystają z e-maila (częsta sytuacja w przypadku lokalnych stowarzyszeń) i rozesłać do nich — odpowiednio wcześniej — zaproszenia tradycyjną pocztą.

Spotkanie może być doskonałą okazją do integracji sektora pozarządowego, wymiany doświadczeń, ale przede wszystkim do wyłonienia jednego, wspólnego kandydata organizacji ekologicznych do rady nadzorczej (rodzaj „prawyborów”). W sytuacji, gdy bezwarunkowo o powołaniu w skład rady decyduje ilość udzielonych poparcia, a ilość podmiotów biorących udział w procedurze wynosi średnio 30–40, „rozdrabnianie” głosów może działać bardzo niekorzystnie dla organizacji pozarządowych.

Polska Zielona Sieć rekomenduje ustalenie w możliwie jak najszerszym gremium jeszcze przed udzieleniem poparcia zasad współpracy organizacji ekologicznych z ich przedstawicielem w radzie nadzorczej. Modelowe zasady takiej współpracy zostały wypracowane przez środowi-

sko POE w marcu 2003 r. i są dostępne na stronie internetowej www.wfos.info. Najważniejsze kwestie, które należy omówić i dać możliwość kandydatom do podjęcia publicznych zobowiązań w tej materii to: forma i regularność kontaktów przedstawiciela ze środowiskiem POE, sporządzenie i udostępnianie sprawozdań z prac w radzie nadzorczej, uzgadnianie stanowiska z innymi organizacjami, zwiększanie udziału społecznego z procesie decyzyjnym WFOŚiGW, usprawnienie zasad finansowania przez WFOŚiGW przedsięwzięć, o których finansowanie najczęściej ubiegają się organizacje pozarządowe (edukacje ekologiczna, ochrona przyrody itp.). Biorąc pod uwagę kandydatów warto się przyjrzeć nie tylko ich merytorycznym kompetencjom, ale i niezależności, zdolnościom negocjacyjnym i przede wszystkim umiejętnościom współpracy z organizacjami. Cechy te bywają nawet ważniejsze od merytorycznego przygotowania, gdyż z uwagi na zakres pracy rady nadzorczej wielokrotnie potrzebne są umiejętności multidyscyplinarne oraz współpraca z ekspertami wywodzącymi się z innych środowisk. Wiele przykładów skutecznego oddziaływania przedstawicieli nie byłoby możliwe gdyby nie zaangażowanie przez nich dodatkowych osób służących swoją wiedzą oraz organizacji pozwalających wzmocnić oddziaływanie. W tym kontekście istotniejsze niż wybór człowieka z „naszej” organizacji, jest wybór przedstawiciela, który dobrze będzie współpracował z naszą organizacją.

Warto wymagać od kandydatów, aby zaprezentowali swoją wizję pełnienia funkcji przedstawiciela, swe dotychczasowe doświadczenia oraz program działania, mówiący o tym, jakie stawia sobie cele, w jaki sposób zamierza działać i jak współpracować z organizacjami. Program taki powinien być skonsultowany z organizacjami i w miarę potrzeb weryfikowany. Może on mieć charakter nieformalnego kontraktu pomiędzy przedstawicielem a organizacjami precyzującego wspólne cele, wzajemne zobowiązania oraz formy współpracy.

2.4. ZAGROŻENIA

Z dotychczasowych doświadczeń oraz badań Polskiej Zielonej Sieci wynika, iż największym zagrożeniem w procesie powoływania członków rady nadzorczej jest chęć zapewnienia sobie w niej reprezentacji przez ugrupowania polityczne sprawujące władzę w sejmiku wojewódzkim. Po nowelizacji ustawy POŚ w 2005 r., w siedmioosobowej radzie nadzorczej trzech jej członków powoływanych jest (mniej lub bardziej pośrednio) przez administrację centralną (przewodniczącego rady wyznacza Minister Środowiska, dwóch innych członków — wojewoda), a trzech — przez organy województwa samorządowego (łącznie z przedstawicielem samorządu gospodarczego). Przedstawiciel organizacji ekologicznych jest formalnie również powoływany przez Sejmik, ale jedynym kryterium wyboru jest ilość uzyskanych przez niego poparc — przy tym jako siódma osoba w radzie (przy równowadze rząd — samorząd) może być „języczkiem u wagi” podczas podejmowania rozmaitych decyzji. Stąd mogą się brać tendencje władzy, aby zachować kontrolę nad składem rady nadzorczej funduszu i próbować wpływać na wyniki wyborów. Im większa jawność procedur wyborczych, tym mniejsza szansa na to, żeby wyniki wyborów zostały wypaczone. Warto także w miarę możliwości starać się nawiązać współpracę z Urzędem Marszałkowskim i przekonać urzędników, iż organizacje ekologiczne nie są przecież zagrożeniem, lecz partnerem dla władzy samorządowej, a obecność w radzie nadzorczej przedstawiciela społeczeństwa obywatelskiego jest korzystna dla wszystkich stron.

Dużym zagrożeniem dla demokratyczności procedury jest brak jasnej i uniemożliwiającej nadużycia definicji „organizacji ekologicznej”, zasad uznawania głosów organizacji członkowskich posiadających rozbudowane struktury terenowe, zrzeszeń organizacji i organizacji ogólnopolskich (posiadających siedzibę poza województwem). Przesłaniem ustawowego zapisu o przedstawicielu organizacji ekologicznych cieszącego się poparciem ich największej liczby nie jest zapewnienie członkostwa w radach nadzorczych reprezentantowi rozdrobnionych terytorialnie i przez to bardzo liczebnych ochotniczych straży pożarnych czy kół łowieckich, lecz zapewnienie społecznej kontroli nad funduszami publicznymi poprzez umożliwienie organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, działającym dla wspólnego dobra, możliwości nadzorowania i wpływania na decyzję dotyczące stanu środowiska naturalnego. Do momentu ustawowego lub sądowego rozstrzygnię-

cia wątpliwości związanych z interpretacją przepisów, najlepiej jest proponować zarządom województw przyjęcie zasad szczegółowego obliczania poparcia przed ogłoszeniem procedury wyborczej. Istnieją modelowe zasady przeprowadzania takiej procedury (dostępne m.in. na stronie www.wfos.info oraz stosowane przez Ministerstwo Środowiska i dostępne na stronie www.mos.gov.pl) na których można się opierać.

W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości w wyborze przedstawiciela organizacji do rady nadzorczej, wybór taki może zakwestionować wojewoda (w 2006 r. takie przypadki miały miejsce w województwach łódzkim, małopolskim i zachodniopomorskim). Również dowolna organizacja ekologiczna biorąca udział w procedurze może zaskarżyć decyzję Sejmiku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (w ostatnich latach sądy kilkakrotnie przyznawały rację organizacjom pozarządowym w takich przypadkach).

Podsumowanie — dobre rady w skrócie

- Starajmy się doprowadzić do wyborów przedstawicieli z zachowaniem jawności, czytelnym regulaminem wyborów, społecznym udziałem w procesie zliczania głosów. Wybrany w wyborach przedstawiciel będzie lepiej nas reprezentował, lepiej współpracował z organizacjami i miał większe możliwości oddziaływania.
- Wybierzmy przedstawiciela, który jest świadomy swojej roli i możliwości, merytorycznie przygotowany i przede wszystkim skłonny do kontaktów i współpracy z organizacjami. Dobry przedstawiciel, nawet jeśli nie jest z naszej organizacji, to połowa sukcesu.
- Stwórzmy sieć współpracy organizacji w trakcie wyborów. Przyda się nam w przyszłości. Bez współpracujących organizacji przedstawiciel jest niepełnowartościowy.

ROZDZIAŁ 3. UDZIAŁ PRZEDSTAWICIELA W PRACACH RADY

3.1. ZADANIA RADY NADZORCZEJ

Zadania rad nadzorczych funduszy ochrony środowiska są ustalone przez ustawę POŚ i omówione w rozdziale 1 części prawnej niniejszego poradnika. Należy pamiętać, że wbrew powszechnym, błędnym opiniom, rada nadzorcza nie przydziela dotacji ani nie ocenia wniosków, nie można więc oczekiwać od przedstawiciela, żeby cokolwiek komukolwiek mógł „załatwiać” w tej dziedzinie. Rada nadzorcza jako organ nie uczestniczący bezpośrednio w zwykłym zarządzaniu funduszem uchwała natomiast roczne plany finansowe, kryteria wyboru przedsięwzięć, zasady udzielania pożyczek, dopłat i dotacji, jak również zatwierdza roczne sprawozdania z działalności funduszu i listy przedsięwzięć priorytetowych. Rada zatwierdza też decyzje zarządu dotyczące pożyczek i dotacji, których wartość przekracza 0,5% rocznych przychodów funduszu (w zależności od funduszu są to kwoty od ok. 100 tys. zł do ok. 2 mln zł). Posiedzenia rady zwykle odbywają się raz w miesiącu. Za udział w pracach rady jej członkom (a więc również przedstawicielowi organizacji) przysługuje dieta w wysokości od ok. 1600 do 2200 zł (w zależności od wielkości funduszu).

Teoretycznie więc przepisy nie nakładają na przedstawiciela żadnych dodatkowych obowiązków poza przychodzeniem na posiedzenia rady i głosowaniem nad wniesionymi propozycjami uchwał. Należy jednak pamiętać o szczególnej społecznej funkcji przedstawiciela organizacji ekologicznych — reprezentuje on środowisko pozarządowe i powinien być gwarantem skutecznego nadzoru społecznego nad działalnością funduszu. Jest wybierany głosem większości organizacji w województwie, za swoją pracę otrzymuje wynagrodzenie — porównując ze średnimi zarobkami w NGO-sach w zupełnie godziwej wysokości — i musi liczyć się z tym, że oczekiwania w stosunku do jego osoby mogą być duże, zwłaszcza w województwach, gdzie współpraca pomiędzy organizacjami ekologicznymi a funduszem ochrony środowiska nie układała się dotąd naj-

lepiej albo obowiązujące w funduszu zasady udzielania dotacji budzą zastrzeżenia. Stąd ważne jest, żeby przedstawiciel podchodził odpowiedzialnie zarówno do swoich formalnych obowiązków wynikających z pracy w radzie, jak i do utrzymywania kontaktów z organizacjami w regionie.

3.2. AKTYWNE PRZEDSTAWICIELSTWO I AKTYWNA WSPÓŁPRACA

Już na pierwszym spotkaniu przedstawiciela z organizacjami jest on zwykle zasypywany przez organizacje różnymi postulatami, nie zawsze takimi, których realizacja należy do jego kompetencji. Z dotychczasowych badań ankietowych oraz spotkań organizowanych przez Polską Zieloną Sieć wynika, iż zazwyczaj dwoma najważniejszymi kwestiami dla organizacji ekologicznych są zasady finansowania edukacji ekologicznej oraz kwestia dostępu do informacji.

O ile dotacje do szeroko rozumianej edukacji ekologicznej (pojęcie to obejmuje również wszelkiego rodzaju kampanie, działania informacyjne i promocyjne — a nie tylko działalność dydaktyczną) stanowią nie więcej niż kilka procent rocznych wydatków funduszu, dla większości organizacji są to jedyne środki, jakie one same mogą pozyskać z funduszu, a przy tym wsparcie funduszy ochrony środowiska stanowi czasem znaczący udział w ich budżecie. Organizacje pozarządowe zazwyczaj pracują metodą projektów, nie posiadają stałych źródeł finansowania bieżącej działalności (wyjątkiem mogą być struktury quasi-samorządowe lub organizacje typu BONGO), dlatego sprawy dotyczące tego, czy i jak można otrzymać dotacje z funduszu ochrony środowiska są dla nich pierwszoplanowe.

Rolą przedstawiciela powinno być dokładne zapoznanie się z postulatami organizacji oraz z dotychczas prowadzoną polityką funduszu w tym zakresie. Często zasady zawarte w dokumentach (regulaminy, listy priorytetów) są bardzo ogólne i różne od tego, co obowiązuje w praktyce. Warto więc dokładnie wysłuchać głosu samych organizacji, nawet popartego jakimś rodzajem prostego badania ankietowego. Efektem będzie obiektywna lista realnych trudności, które uniemożliwiają organizacjom korzystanie ze środków funduszu. Należy zwrócić uwagę, iż z punktu widzenia funduszu trudności takie mogą być trudno zauważalne — pracownicy i władze funduszu często zupełnie nie mają świadomości realiów, w których pracują NGOsy, a obojętnie jak nie sformułowane byłyby zasady i priorytety, zawsze znajdzie się grupa odbiorców (np. instytucje prowadzone przez samorząd), która z dotacji będzie korzystać utwierdzając pracowników funduszu w przekonaniu, że przecież wszystko jest w porządku i dotację można otrzymać, jeśli się tylko chce. Badanie Polskiej Zielonej Sieci z 2005r. ujawniło, że organizacje często w ogóle nawet nie aplikują do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, gdyż obszar ich działalności nie pokrywa się z priorytetami funduszu, a biurokratyczne procedury zniechęcają do podejmowania wysiłków na rzecz otrzymania niewielkiej dotacji, którą niejednokrotnie łatwiej i efektywniej można otrzymać np. z funduszy europejskich. W efekcie można zaobserwować tendencję do finansowania przez wojewódzkie fundusze w dużej ilości drobnych, czasem wręcz kilkusetzłotowych projektów w rodzaju konkursów w szkołach, ulotek, niszowych czasopism oraz — na przeciwnym biegunie — stałego utrzymywania samorządowych ośrodków edukacji ekologicznej dotacjami rządu nawet milionów złotych rocznie, podczas gdy wiele ciekawych, innowacyjnych projektów z zakresu edukacji dla zrównoważonego rozwoju realizowanych przez organizacje pozarządowe ze środków europejskich ma problemy ze zdobyciem kofinansowania na szczeblu regionalnym.

Warto więc wsłuchać się w głos organizacji w szczególności dotyczący: listy kosztów kalibrowanych i niekwalifikowanych, zasad składania wniosków i ich oceniania (np. brak punktowych kryteriów oceny wniosku), zasad przekazywania dotacji i jej rozliczania (brak prefinansowania, uciążliwy system rozliczania) — i zainicjować na ten temat dyskusję na forum rady, zwrócić się do zarządu czy porozmawiać z pracownikami funduszu. Zmiana listy przedsięwzięć priorytetowych i zasad udzielania dotacji (leży to wprost w kompetencjach rady nadzorczej) może wiele zmienić i pomóc organizacjom. Nie jest to oczywiście banalnie proste, ale jak najbardziej wykonalne przy poparciu i aktywnej współpracy szerokiego grona organizacji. Jednym z najczęstszych postulatów wysuwanych w ostatnim czasie przez organizacje ekologiczne jest potrzeba wprowadzenia w wojewódzkich funduszach programu wsparcia instytucjonalnego na wzór 15. programu priory-

tetowego NFOŚiGW. Program ten nakierowany na rozwój i wzmocnienie strukturalne organizacji ekologicznych został bardzo wysoko oceniony przez jego beneficjentów jako narzędzie „dźwigniowe”, w zasadniczy sposób usprawniające efektywność i skuteczność działania.³

Dostęp do informacji, a raczej problemy z jego uzyskaniem, są ważne dla organizacji ekologicznych najczęściej z dwóch powodów. Pierwszy dotyczy samej idei społecznego nadzoru nad funduszem — jego podstawą jest jawność rocznych sprawozdań, listy udzielonych dotacji, obowiązujących procedur. Jest to absolutne minimum obowiązujące każdy fundusz, a brak udostępniania powyższych informacji w BIP—ie jest naruszeniem prawa. Mimo, iż w ostatnim czasie wiele w tym zakresie zmienia się na lepsze, należy pilnować, żeby zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej, każdy zainteresowany mógł otrzymać z funduszu wszystkie interesujące go informacje.

Drugi powód jest ważny szczególnie dla organizacji o charakterze przyrodniczym, zajmujących się ochroną konserwatorską czy ochroną rzek. Należy pamiętać, że zgodnie ze swoją pełną nazwą i ustawą POŚ, fundusze ochrony środowiska zajmują się również gospodarką wodną, a więc środki kilkunastokrotnie nawet większe niż wydatki na edukację ekologiczną są przeznaczane na inwestycje hydrotechniczne i regulacje rzek. Wiele z nich z przyrodniczego punktu widzenia jest bardzo kontrowersyjnych. Specjalistyczne organizacje pozarządowe monitorują przypadki finansowania takich inwestycji ze środków publicznych, jednak wcześniejsze powzięcie informacji o planowanym wsparciu ze strony WFOŚiGW jest bardzo trudne. To również jest rola dla przedstawiciela ekologów w radzie, który informacje takie otrzymuje znacznie wcześniej i ma możliwość przeprowadzenia niezależnych konsultacji, zamówienia ekspertyz czy uzyskania poparcia organizacji pozarządowych dla stanowiska zgodnego z interesem przyrody. Oczywiście te same zasady dotyczyć powinny wszystkich innych inwestycji mogących mieć negatywny wpływ na przyrodę lub budzących kontrowersje natury społecznej.

3.4. PO CO PRZEDSTAWICIELOWI ORGANIZACJE?

Poparcie organizacji jest przydatne nie tylko w momencie wyborów, ale tym bardziej, w trakcie pełnienia funkcji przedstawiciela. Tak jak już wspominaliśmy organizacje mogą służyć w formie wsparcia eksperckiego, a także logistycznego, mogą wzmocniać nasz autorytet, a także być skutecznym narzędziem lobbingu.

„Ślepy” przedstawiciel, zwykle ten, który nie ma z nimi wiele wspólnego, bo wybrany został przez kogoś innego, nie zwróci uwagi na organizacje. Krótkowzroczny przedstawiciel zapomni o organizacjach zaraz po wyborach. Dalej widzący przedstawiciel traktować będzie organizacje jako własne zaplecze i skuteczne narzędzie oddziaływania. Naprawdę dalekowzroczny — myślący z perspektywy swojego środowiska i interesu publicznego dążyć będzie do wzmocnienia organizacji i ich aktywności dotyczącej funduszy publicznych, do rozwinięcia współpracy z organizacjami i przygotowania kolejnych liderów, którzy zająć będą mogli w przyszłości jego miejsce.

Widzimy więc, że przedstawiciel potrzebuje organizacji, a organizacje przedstawiciela — nie zawsze jednak są tego wzajemnie świadomi. I nie zawsze potrafią wypracować skuteczne formy współpracy. Często przenoszone są na jej grunt codzienne wzorce z polityki: wybraliśmy przedstawiciela, teraz niech się zajmuje naszymi sprawami. Ale niby jak? Za większością zasiadających w radzie osób stoją solidne instytucje, zapewniające im zaplecze merytoryczne i logistyczne. A przedstawiciel organizacji? Jego sytuacja zależy w dużym stopniu od organizacji — zarówno własnej jak i organizacji współpracujących. Możemy oczywiście wybrać sobie przedstawiciela z mocnej i dysponującej zapleczem i finansami organizacji (o ile taką znajdziemy). Wtedy jednak siłą rzeczy będzie to przedstawiciel tej właśnie jednej organizacji. Jeśli potrzebujemy przedstawiciela, który reprezentować będzie znaczną część środowiska musimy udzielić mu wsparcia — głównie merytorycznego, a czasem i organizacyjnego. Aktywność organizacji powinna iść w stronę nie tyle lobbowania bieżących interesów organizacji, co raczej realizacji wspólnych ce-

³ Wyniki ankiety przeprowadzonej wśród beneficjentów Programu 15. NFOŚiGW dostępne są na stronie www.wfos.info

łów i tworzenia zasad, kryteriów wsparcia dla przedsięwzięć służących tym celom. Współpracujące organizacje mogą też pełnić funkcje konsultacyjne, zarówno w odniesieniu do pojedynczych projektów, jak i programów, zasad i kryteriów ich funkcjonowania.

Dla skutecznego działania przedstawiciela konieczne jest wsparcie — nie musi to być jedna, stała grupa, mogą to być podgrupy zajmujące się poszczególnymi tematami. Mogą one działać w sposób cykliczny, lub też organizować się wobec konkretnej potrzeby. Ważne jest jednak, aby aktywność nie pozostawała wyłącznie po stronie przedstawiciela, musi on wiedzieć, że jest potrzebny organizacjom, czuć ich zainteresowanie wspólnymi sprawami, a nawet w jakimś stopniu wolę kontrolowania jego działalności.

Oczywiście tego typu relacje związane z identyfikacją wspólnych celów strategicznych, a także wzajemnym zaufaniem tworzone są latami. Tymczasem większość organizacji pozarządowych w Polsce jest jeszcze nadal w tzw. fazie młodzieńczej, kiedy to mniej patrzy się długofalowo w przyszłość i często, jak to w młodości bywa, ważniejsza jest konkurencja niż współpraca, bliski w czasie efekt niż czasochłonna inwestycja we współpracę i trwały rozwój.

Dlatego też na tym etapie rozwoju szczególnie ważna jest nadal aktywność przedstawiciela. Nie jest on w stanie w pełni zorganizować środowiska pozarządowego wokół nadzorowania funduszy publicznych, może jednak zainicjować ten proces, bądź też stworzyć korzystne ku niemu warunki.

Podsumowanie — dobre rady w skrócie

- Starajmy się dobrze przygotować do pracy przy monitoringu wydatkowania funduszy publicznych, w szczególności zapoznajmy się szczegółowo ze statutem funduszu, trybem rozpatrywania projektów, regulaminem i zasadami funkcjonowania rady nadzorczej. Nasza wiedza i kompetencja, a także aktywność w pozyskiwaniu informacji to dobra podstawa skutecznych działań.
- Wykorzystajmy wszystkie uwarunkowania prawne i instytucjonalne, a także praktyczne możliwości, aby pozyskać dostęp (własny i społeczeństwa) do możliwie pełnej informacji dotyczącej projektów i procesu ich rozpatrywania. Nie na darmo mówi się, że informacja ma dzisiaj coraz większą wartość.
- Uczestniczmy aktywnie w pracach rady, korzystajmy z argumentów, pilnujmy procedur, spotykajmy się z tymi, którzy mają inne poglądy, przygotowujmy stanowiska i wreszcie szukajmy sojuszników. Społeczny nadzór nad funduszami publicznymi wymaga współpracy i sztuki negocjacji.
- Współpracujmy z organizacjami — również tymi, które zajmują się innymi tematami. Informujmy o swoich działaniach, korzystajmy ze wsparcia federacji, organizujmy grupy tematyczne i porozumienia organizacji, twórzmy koalicje. Razem jesteśmy silniejsi.
- Korzystajmy z dobrodziejstwa nowoczesnych technologii. Dokumenty do konsultacji można rozsyłać e–mailem, a nawet umieszczać na specjalnej stronie www. O ile wciąż wiele organizacji społecznych w Polsce nie dysponuje zapleczem internetowym, o tyle te organizacje, które praktycznie zajmują się monitoringiem, współpracą, konsultacjami itp. na co dzień pracują na dokumentach elektronicznych. Wykorzystanie Internetu tylko usprawni kontakt pomiędzy przedstawicielem a organizacjami. Dobrą praktyką jest specjalna lista e–mailowa, na której organizacje mogą także dyskutować pomiędzy sobą.

RODZIAŁ 4. KODEKS ETYCZNY W SKRÓCIE

4.1. UNIKANIE KONFLIKTU INTERESÓW

Rady nadzorcze funduszy ochrony środowiska nie mają bezpośredniego wpływu na decyzje dotyczące udzielanie dotacji, zwłaszcza tych związanych z edukacją ekologiczną, które zazwyczaj dotyczą kwot dużo niższych od określonego w statucie funduszu pułapu, powyżej którego rada nadzorcza musi dodatkowo zatwierdzić decyzje podejmowane przez zarząd. Wydawałoby się więc, że przedstawiciel organizacji w radzie nadzorczej, nawet jeśli jest liderem czy pracownikiem organizacji aktywnie działającej w województwie i korzystającej ze środków funduszu, nie ma możliwości wpływać na decyzje dotyczące jego własnych projektów. W praktyce jednak zdarzały się przypadki, kiedy organizacja kierowana przez członka rady nadzorczej w szybkim czasie stawała się jednym z największych beneficjentów funduszu, konsumując nieraz większość środków przeznaczanych rocznie na edukację ekologiczną w danym województwie. Niezależnie od faktycznych przyczyn, takie sytuacje mogą budzić uzasadnione wątpliwości czy nawet zawiść ze strony innych organizacji. Aby unikać niepotrzebnych nieporozumień czy zarzutów, dobrze jest podjąć takie działania, aby proces przyznawania dotacji dla organizacji pozarządowych uczynić jak najbardziej przejrzystym.

Powszechnym postulatem organizacji ekologicznych wynikającym z raportu „Zazielenić funduszu” jest wprowadzenie w tych województwach, gdzie tego jeszcze nie zrobiono, obiektywnych kryteriów oceny składanych wniosków o dotację, poprzez np. jawne kryteria punktowe oceny poszczególnych elementów wniosku, stworzenie komisji społecznej (z udziałem pracowników funduszu, przedstawicieli świata nauki, kultury, organizacji pozarządowych) zajmującej się oceną wniosków, ujawnianie wyników procedury oceny oraz publikowanie listy złożonych wniosków.

Ważne jest też, aby decyzje dotyczące bezpośrednio organizacji (np. ustalanie priorytetów funduszu, zmiana regulaminu udzielania dotacji, listy kosztów kwalifikowanych itp.) możliwie jak najszerszej konsultować ze środowiskiem POE. Wiele dobrych rozwiązań w zakresie zasad finansowania edukacji i oceny wniosków zostało już wypracowanych przez organizacje pozarządowe w poszczególnych województwach, można więc korzystać ze sprawdzonych przykładów.

Optymalna, choć dość rzadko możliwa, jest sytuacja kiedy organizacja z którą (niekoniecznie formalnie) związany jest przedstawiciel rezygnuje ze składania projektów do funduszu. Często jednak również inne organizacje oczekują po swoim przedstawicielu jakiejś formy „odwdzięczenia się” za udzielone poparcie — „załatwienia” dotacji, lobbowania na rzecz ich konkretnego projektu, ulgowego traktowania przy rozliczaniu. Takie działania nie należą do obowiązków członków rady nadzorczej i przedstawiciel organizacji pozarządowych nie ma żadnych prawnych możliwości spełnienia takich zaskakujących oczekiwań. Rolą przedstawiciela powinno być natomiast inicjowanie wprowadzenia takich rozwiązań w zakresie składania i oceniania wniosków, żeby dobre projekty nie potrzebowały już żadnej zakulisowej pomocy.

4.2. DZIAŁANIE W SPOSÓB PRZEJRZYSTY

Tym razem kwestia jawności i dostępu do informacji dotyczy bezpośrednio działań samego przedstawiciela organizacji (skoro żąda on jawności od instytucji, tym bardziej powinien zachować ją sam). Istotne jest wypracowanie zasad udostępniania informacji oraz kontaktowania i komunikowania się ze środowiskiem pozarządowych organizacji ekologicznych. Przykładem takich zasad mogą być te wypracowane przez środowisko POE w marcu 2003 r., według których: *„osoba mająca reprezentować organizację powinna zobowiązać się do utrzymywania stałego kontaktu z nimi i wywiązywać się ze tych zobowiązań. Formami kontaktu powinny być: cykliczne spotkania z organizacjami (tematyczne, bądź też realizowane przy okazji innych spotkań), stałe dyżury w określonym miejscu, kontakt e-mailowy lub utworzenie specjalnej listy dyskusyjnej. Dobrej współpracy z organizacjami powinno służyć przygotowywanie po każdym spotkaniu sprawozdania z tego*

*co działa się na spotkaniu, a szczególnie ze swoich działań (wniosków, stanowisk) i zamieszcza-
nie go na stronie www lub rozsyłaniu e–mailem do wszystkich zainteresowanych osób. W istot-
nych przypadkach przedstawiciel powinien uzgadniać swoje stanowisko z innymi organizacjami,
np. przy pomocy e–maili lub listy dyskusyjnej. Przedstawiciel powinien również bezzwłocznie roz-
syłać interesujące dla innych organizacji informacji lub materiały pozyskanych w trakcie pełnienia
swoich obowiązków reprezentanta. Szczególnie niewłaściwe byłoby ukrywanie lub opóźnianie
ogłoszenia informacji związanych z procedurami przyznawania dotacji oraz inne działania mo-
gące sugerować wykorzystywanie wiedzy zdobytej w związku z pełnieniem funkcji przedstawiciela
w celu faworyzowania wybranych organizacji w procesie przyznawania dotacji. Niestosowanie się
przedstawiciela do ustalonych zasad może być podstawą do wycofania poparcia.”*

Jest to oczywiście jedna z możliwych propozycji — zresztą z jej realizowaniem w praktyce nie jest tak prosto. Zakres i forma kontaktu powinna w praktyce zależeć od zainteresowania orga-
nizacji, częstotliwości i formy prac rady nadzorczej oraz roli i możliwości samego przedstawicie-
la. Optymalne jest jeśli zasady takie zostaną ustalone jeszcze na etapie wyboru przedstawiciela
i przybiorą formę kontraktu pomiędzy organizacjami a przedstawicielem

4.3 POUFNOŚĆ, CZYLI CO UJAWNIAĆ A CZEGO NIE?

Dbając o maksymalną przejrzystość wydatkowania funduszy należy pamiętać, aby ujaw-
niane informacje nie łamały prawa oraz nie szkodziły interesowi publicznemu. Zdarzały się przy-
padki, gdy po powołaniu członkowie rady, a więc również przedstawiciele organizacji, zobowiąza-
ni byli do podpisywania rozmaitych „deklaracji poufności”. Zobowiązanie takie jest, co do zasady,
prawnie dopuszczalne, deklaracja ta nie może jednak zawierać dowolnych treści. Nie może mia-
nowicie zakazywać przekazywania informacji, które nie podlegają ochronie zgodnie z obowiąz-
ującymi przepisami (kwestie te reguluje ustawa z 2001 roku o dostępie do informacji publicznej).
Jeśli dokument nie jest odpowiednio oznaczony jako „tajny”, „poufny” lub „zastrzeżony” ani nie
stanowi tajemnicy handlowej lub tajemnicy przedsiębiorcy, nie ma żadnych przeszkód, aby go
udostępniać. W szczególności dotyczy to protokołów z posiedzenia rady (ewentualnie z pomi-
nięciem określonych fragmentów), podejmowanych przez radę i zarząd funduszu uchwał, listy
udzielanych dotacji, pełnych sprawozdań z działalności funduszu, raportów. Nie ma też żadnych
przeszkód natury prawnej, aby posiedzenia rady nadzorczej (oczywiście za zgodą jej członków)
np. nagrywać w sposób cyfrowy i publikować w Internecie. Przyjęte standardy przejrzystości zale-
żą wyłącznie od członków rady nadzorczej. W interesie społecznym leży natomiast, aby jawność
ta była jak największa i podejmowania działań w tym kierunku organizacje pozarządowe mogą
słusznie oczekiwać od swojego przedstawiciela.

Podsumowanie — dobre rady w skrócie

- Bezstronność rozumiana jako nie wykorzystywanie swojej pozycji w radzie nadzorczej dla forsowania własnych projektów powinna być podstawową zasadą naszej pracy jako przed-
stawiciela. W ten sposób unikniemy zarzutów o wykorzystywanie publicznej funkcji do za-
łatwiania prywatnych interesów oraz posądzeń o korupcję. Łatwiej też będzie nam walczyć
o przestrzeganie zasady, które sami respektujemy.
- Zachowujemy poufność dotyczącą udostępnianej nam informacji w zakresie wymaganym przez
prawo. Brońmy się przed narzucanymi nam bezprawnymi ograniczeniami przekazywania infor-
macji. Jeśli stwierdzimy przypadki łamania ustalonych zasad, konfliktu interesów, nieprzestrze-
gania prawa nie bójmy się ich ujawniać. Prawo i działanie w interesie publicznym jest ważniej-
sze niż tzw. deklaracje poufności, których zakres bywa sprzeczny z zapisami prawnymi.
- Wykorzystujemy wszelkie dostępne nam środki kontaktu z organizacjami oraz przekazywa-
nia im informacji o naszych działaniach jako przedstawiciela. Wzmocni to naszą współpracę
z organizacjami, pozwoli stworzyć zaplecze organizacyjne naszych działań oraz ograniczy
możliwość niejasności i nieporozumień.

RODZIAŁ 5. DOBRE PRAKTYKI

5.1. WOJEWÓDZKI FUNDUSZ OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ

Pozytywnym przykładem rezultatu współpracy organizacji pozarządowych z funduszem mogą być przyjęte w 2005 roku przez WFOŚiGW we Wrocławiu zasady oceniania wniosków o dotację. Przyjęte rozwiązania powołują Komisję Konsultacyjną ds. Edukacji Ekologicznej i szczegółowo określają zasady jej funkcjonowania. Rolą komisji oprócz bieżącej oceny wniosków pod względem merytorycznym jest m.in. opracowanie „kryteriów i schematów oceny wniosków” oraz proponowanie rozwiązań usprawniających dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu edukacji ekologicznej. W skład 10–12 osobowej komisji wchodzi czterech przedstawicieli pozarządowych organizacji ekologicznych z terenu województwa dolnośląskiego wybranych przez nie w odrębnym, ustalonym przez siebie trybie.

Przyjęto także „zasady uznawania kosztów i kalkulacji wartości zadań z zakresu edukacji ekologicznej” szczegółowo precyzujące nie tylko rodzaje kosztów, które mogą być finansowane z dotacji Funduszu, ale także obejmujące je wymogiem m.in. „efektywnego zarządzania finansami, w szczególności uzyskiwania wysokiej jakości za daną cenę”. Istotne jest również określenie w dokumencie zakresu „całkowitej wartości zadania” — w tym: kosztów własnych, kosztów partnerów oraz wartości pracy wykonywanej przez wolontariuszy.

Ponieważ w procesie tworzenia i konsultowania powyższych dokumentów brały udział organizacje pozarządowe, wypracowane rozwiązania przystają do rzeczywistości, specyfiki działania POE oraz są zgodne z ich własnymi postulatami — a przy tym są zgodne z prawem, zaakceptowane przez zarząd funduszu i sprawdzają się w praktyce. Dokumenty te nie powstałyby, gdyby nie osobiste zaangażowanie kolejnych przedstawicieli organizacji ekologicznych w Radzie Nadzorczej Dolnośląskiego WFOŚiGW i ich aktywnej współpracy ze środowiskiem pozarządowym w województwie.

Poniżej załączamy Zasady funkcjonowania Komisji Konsultacyjnej d.s. Edukacji Ekologicznej w WFOŚiGW we Wrocławiu oraz Zasady uznawania kosztów i kalkulacji wartości zadań z zakresu edukacji ekologicznej w WFOŚiGW we Wrocławiu

5.2. NARODOWY FUNDUSZ OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ

Innym przykładem współpracy organizacji i funduszu, tym razem NFOŚiGW, jest tzw. 15. program priorytetowy obowiązujący od 2004 roku. W programie tym beneficjenci mają możliwość otrzymania wsparcia strukturalnego odnoszącego się do całości funkcjonowania organizacji w zakresie jej rozwoju, wizerunku zewnętrznego, budowania bazy członkowskiej czy stabilności zaplecza administracyjno–finansowego. Jego wprowadzenie i zasady również są efektem konstruktywnej współpracy w ramach specjalnie powołanej grupy roboczej złożonej z przedstawicieli organizacji ekologicznych i Narodowego Funduszu. Na poziomie realizacji programu organizacje ekologiczne są znacząco zaangażowane w postaci udziału w wyborze Komisji Selekcyjnej składającej się z siedmiu przedstawicieli organizacji, która z kolei desygnuje swego reprezentanta do Komisji Konkursowej, której zasiadają przedstawiciele Narodowego Funduszu i Ministerstwa Środowiska. Ten znaczący udział przedstawicieli organizacji ekologicznych w programie jest z pewnością jedną z przyczyn jego sukcesu. Po trzech latach istnienia program ten został bardzo wysoko oceniany przez jego beneficjentów.

Program ten bez przesady można nazwać „punktem dźwigniowym” w procesie rozwoju i profesjonalizacji środowiska organizacji ekologicznych. Problemem jest ograniczeniem jego dostępności dla szerszego grona organizacji ekologicznych, zwłaszcza o zasięgu regionalnym i lokalnym.

Dlatego też jedną z najbardziej palących potrzeb jest wprowadzenie tego typu mechanizmu w wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Aby było to możliwe, znowu, jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, potrzebna jest zintegrowana, konstruktywna aktywność współpracujących ze sobą organizacji ekologicznych w poszczególnych województwach.

Poniżej załączamy zasady i regulamin programu 15.

5.3 ZAŁĄCZNIKI — DOKUMENTY ŹRÓDŁOWE

5.3.1. „ZASADY FUNKCJONOWANIA KOMISJI KONSULTACYJNEJ DS. EDUKACJI EKOLOGICZNEJ W WFOŚIGW WE WROCŁAWIU”

§ 1

Zasady ogólne

1. Komisja Konsultacyjna d.s. opiniowania wniosków z zakresu edukacji ekologicznej zwana dalej Komisją działa na podstawie Regulaminu przyjętego przez Zarząd Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu zwanego dalej Funduszem
2. Celem Komisji jest uspołecznienie i obiektywizacja procesu opiniowania wniosków edukacyjnych poprzez wstępną ocenę ich wartości według jednolitych i uzgodnionych kryteriów opracowanych przez Komisję.
3. Komisja jest ciałem doradczym Zarządu Funduszu — opinia Komisji jest brana pod uwagę w procesie podejmowania decyzji
4. Komisję powołuje przedstawiciel organizacji ekologicznych w Radzie Nadzorczej Funduszu po uzgodnieniu jej składu z Zarządem Funduszu
5. Szczegółowy tryb pracy Komisji może określić przyjęty przez nią Regulamin

§ 2

Zadania Komisji

1. Przedmiotem pracy Komisji są wnioski o udzielenie pomocy finansowej na realizację zadań z dziedziny edukacji ekologicznej.
2. Do zadań Komisji należy:
 - a. opracowanie kryteriów i schematu oceny wniosków — przy czym kryteria powinny być zgodne z “Kryteriami wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków WFOŚiGW” i “Zasadami udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek ze środków WFOŚiGW” oraz “Listą przedsięwzięć priorytetowych”
 - b. ocena wniosków pod względem merytorycznym,
 - c. sporządzenie protokołu z pracy Komisji i przekazanie go do Zarządu Funduszu,
 - d. sporządzenie listy wniosków rekomendowanych przez Komisję do dofinansowania przez Fundusz,
 - e. rekomendowanie najbardziej wartościowych inicjatyw z zakresu edukacji ekologicznej do przyznawanej przez Fundusz nagrody “Zielonego Liścia”,
 - f. proponowanie rozwiązań usprawniających dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu edukacji ekologicznej — w tym między innymi propozycji: zmian wzorów formularzy wniosków dotacyjnych, wykazu kosztów kwalifikowanych oraz formy uznawanego wkładu własnego beneficjenta,
 - g. proponowanie i opiniowanie regulaminów konkursów dotyczących edukacji ekologicznej, w tym konkursów dla mediów,
 - h. proponowanie i opiniowanie zmian “Zasad funkcjonowania Komisji Konsultacyjnej ds. Edukacji Ekologicznej”,
 - i. propagowanie działalności Funduszu w zakresie wpierania edukacji ekologicznej.

§ 3 Skład Komisji

1. Komisja liczy 10 do 12 osób.
2. Kadencja Komisji trwa 2 lata
3. W skład Komisji wchodzi przedstawiciel organizacji ekologicznych w Radzie Nadzorczej Funduszu, który przewodzi jej obradom, przedstawiciele Funduszu, przedstawiciel Komisji Ochrony Środowiska Sejmiku Samorządowego, przedstawiciel Kuratorium Oświaty, przedstawiciel Wyższych Uczelni, przedstawiciel Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, przedstawiciel jednostek zarządzających obszarami przyrodniczo cennymi oraz czterech przedstawicieli pozarządowych organizacji ekologicznych z terenu województwa dolnośląskiego wybranych przez nie w odrębnym, ustalonym przez siebie trybie.

§ 4 Tryb pracy Komisji

1. Zebrania Komisji odbywają się w miarę potrzeb, nie rzadziej niż jeden raz na kwartał.
2. Obsługę techniczną Komisji prowadzi biuro Funduszu
3. W pracach Komisji uczestniczą pracownicy merytoryczni Funduszu prowadzący zadania z zakresu edukacji ekologicznej
4. Komisja otrzymuje do zaopiniowania złożone wnioski z dziedziny edukacji ekologicznej spełniające wymogi formalne
5. Zarząd Funduszu przed każdym posiedzeniem Komisji informuje ją o wszystkich o wnioskach z dziedziny edukacji ekologicznej zaakceptowanych do dofinansowania, wraz z podaniem informacji o wysokości przyznanej pomocy
6. Komisja Konsultacyjna podejmuje decyzje na posiedzeniach, w drodze konsensusu, a jeśli okaże się to nie możliwe zwykłą większością głosów.
7. Członkowie Komisji wyłączeni są z procesu oceniania wniosków instytucji i organizacji, z którymi pozostają w stosunku pracy, stosunku zlecenia lub w których są członkami.
8. Kryteria oceny wniosków oraz końcowe rekomendacje Komisji mają charakter jawny
9. Członkowie Komisji zobowiązani są do nieujawniania treści rozpatrywanych wniosków.
10. Działalność Komisji jest działalnością społeczną. Osoby biorące udział w pracy Komisji nie otrzymują z tego tytułu wynagrodzenia oraz zwrotu kosztów.

§ 4 Postanowienia końcowe

1. Zasady funkcjonowania Komisji wchodzi w życie z chwilą ich uchwalenia przez Radę Nadzorczą Funduszu.
2. Zasady funkcjonowania Komisji obowiązują do ich odwołania lub zmiany.
3. Zasady funkcjonowania Komisji mają charakter jawny i zostaną opublikowane na stronie internetowej WFOŚiGW

5.3.2. „ZASADY UZNAWANIA KOSZTÓW I KALKULACJI WARTOŚCI ZADAŃ Z ZAKRESU EDUKACJI EKOLOGICZNEJ W WFOŚiGW WE WROCŁAWIU”

1. Koszty kwalifikowalne dotacji
 - 1.1. Proponowane wydatki mogą zostać uznane za koszty realizacji zadania i finansowane w ramach przyznanej dotacji tylko wtedy, gdy:
 - są konieczne ze względu na realizację zadania,
 - są uwzględnione w budżecie zadania stanowiącym załącznik do podpisanej umowy,
 - spełniają wymogi efektywnego zarządzania finansami, w szczególności uzyskiwania wysokiej jakości za daną cenę,

- zostały poniesione w trakcie realizacji zadania, po złożeniu wniosku o przyznanie dotacji,
- zostały faktycznie poniesione, wykazane w dokumentacji księgowej beneficjenta, w sposób pozwalający na ich identyfikację i weryfikację.
- są poparte oryginałami stosownych dokumentów (w ramach obowiązującego prawa).

1.2. Rodzaje kosztów, które mogą być sfinansowane z dotacji:

- koszty sprzętu i pomocy dydaktycznych służących realizacji programu edukacyjnego;
- koszty infrastruktury edukacyjnej, w tym m.in.: koszty prac remontowo — adaptacyjnych w ośrodkach edukacyjnych; zakupu lub wykonania elementów infrastruktury edukacyjnej na ścieżkach dydaktycznych;
- koszty konferencji/seminariów, w tym m.in.: opracowanie i druk materiałów szkoleniowych i konferencyjnych, wynajem sal wraz z oprzyrządowaniem multimedialnym, w uzasadnionych przypadkach honoraria prelegentów (nie więcej 400 zł za przygotowanie i wygłoszenie referatu);
- koszty warsztatów i szkoleń, w tym zajęć terenowych i stacjonarnych, w tym m.in. koszty: opracowania i druku materiałów szkoleniowych, koszty przejazdów uczestników, wynajem sal wraz z oprzyrządowaniem multimedialnym, honoraria kadry szkoleniowej (nie więcej 70 zł/h);
- koszty wydawnicze (wydawnictwa standardowe i multimedialne), w tym m.in: honoraria autorskie za opracowanie merytoryczne wydawnictwa, koszty opracowania graficznego, koszty przygotowania i produkcji (wydania), koszty dystrybucji;
- koszty publikacji internetowych, w tym m.in.: zakup i utrzymanie domeny internetowej, zapewnienie dostępu do serwera internetowego (wynajmu serwera lub utrzymania łącza), opracowanie graficzne stron, opracowanie indywidualnych aplikacji internetowych, opracowanie merytoryczne tekstów, bieżąca aktualizacja;
- koszty audycji radiowych i telewizyjnych w tym m.in.: koszty produkcji i powielenie;
- koszty narzędzi informacyjno–edukacyjnych: w tym m.in: produkcja spotów telewizyjnych i radiowych, opracowanie, przygotowanie i druk materiałów informacyjnych (np.: billboardy, plakaty, banery, itp.);
- koszty wystaw i konkursów w tym m.in: nagrody w ramach konkursów edukacyjnych, wynajem sali wraz z oprzyrządowaniem na cele rozstrzygnięcia konkursu, koszty przygotowania i wykonania ekspozycji prac;
- koszty administracyjno–koordynacyjne wnioskodawcy bezpośrednio związane z realizacją zadania (lokal, koszty telekomunikacyjne, koszty obsługi księgowej, podróże, opłaty pocztowe, materiały biurowe). Maksymalne dofinansowanie kosztów administracyjno–koordynacyjne nie może być wyższe niż 20 % wysokości dotacji.

2. Koszty niekwalifikowalne dotacji

Przedmiotem dotacji nie mogą być objęte:

- zakup ziemi lub budynków, koszty związane z amortyzacją środków trwałych,
- należne do zapłaty zobowiązania z tytułu odsetek i kar,
- rezerwy na poczet możliwych przyszłych strat i zadłużenia,
- kapitały założycielskie i inwestycje finansowe,
- zadania zakończone (refundacja poniesionych kosztów),
- sponsorowanie indywidualnego uczestnictwa w działaniach edukacyjnych (warsztatach szkoleniowych, seminariach, konferencjach, kongresach, itp.),

3. Całkowita wartość zadania

3.1. Całkowita wartość zadania obejmować może:

- koszty zadania ponoszone przez dotowanego — osobowe, administracyjne, materiały i usługi,
- koszty zadania ponoszone przez jednostki współpracujące przy jego realizacji,

- wkład rzeczowy, w tym m.in. sprzęt, materiały, udostępnienie sali, środków transportu (stanowiący nie więcej niż 10 % całkowitej wartości zadania),
 - wartość potrzebnych dla realizacji zadania świadczeń wolontariuszy i innych świadczeń osobowych (stanowiący nie więcej niż 20 % całkowitej wartości zadania).
- 3.2.** Koszty zadania ponoszone przez podmioty współpracujące przy jego realizacji mogą być uwzględnione jako składnik wartości całkowitej zadania pod warunkiem, że nie stanowią całości lub części innego zadania finansowanego z innych źródeł i wymagane jest:
- przedstawienie umowy o współpracy przy realizacji zadania, na etapie składania wniosku,
 - przedstawienia ich kalkulacji w ramach budżetu zadania,
 - udokumentowanie ich rachunkami bądź fakturami.
- 3.3.** Wartość potrzebnych dla realizacji zadania świadczeń wolontariuszy (w rozumieniu art. 42 pkt 1 Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie) może być uwzględniona jako składnik wartości całkowitej zadania pod warunkiem:
- przedstawienia pisemnego porozumienia o realizacji świadczeń zawierającego kalkulację ich wartości (np. na podstawie czasu i nakładu pracy). Podstawą do naliczania ich wartości jest minimalna pensja krajowa.

5.3.3 „15. PRIORYTETOWY PROGRAM NFOŚIGW: WSPIERANIE DZIAŁALNOŚCI POZARZĄDOWYCH ORGANIZACJI EKOLOGICZNYCH”

I. ZAWARTOŚĆ PRIORYTETOWEGO PROGRAMU

W ramach programu, wsparcie na pokrycie kosztów bieżącej działalności, mogą otrzymać organizacje pożytku publicznego działające na rzecz poprawy stanu środowiska naturalnego.

II. INFORMACJE OGÓLNE

Organizacje uprawnione do korzystania z Programu mogą ubiegać się o dofinansowanie niżej wymienionych rodzajów swojej działalności:

1. Śledzenie procesów powstawania projektów, planów, strategii, decyzji i aktów prawnych wydawanych przez administrację publiczną, ich konsultowanie i opiniowanie również na etapie ich stosowania.
2. Działalność interwencyjna związana z likwidacją bądź ograniczaniem zagrożeń dla przyrody lub środowiska, minimalizacja ich skutków, porady prawne i organizacyjne.
3. Rozpowszechnianie informacji, w tym w szczególności wysyłka wydawnictw, prowadzenie biblioteki, punktów informacyjnych, serwisów internetowych.
4. Rozwój współpracy pomiędzy organizacjami ekologicznymi.
5. Rozwój bazy członkowskiej i czytelniczej, w tym w szczególności organizacja zebrań członkowskich i otwartych, prowadzenie specjalistycznych warsztatów dla członków, wyjazdy w teren do grup lokalnych/oddziałów terenowych.
6. Poszukiwanie środków finansowych na działalność, przygotowywanie wniosków o dofinansowanie.
7. Przygotowanie strategii rozwoju organizacji, obsługa administracyjna, szkolenia pracowników i wolontariuszy.
8. Poprawa public relations organizacji, w tym przygotowanie planów promocji, przygotowanie i rozpowszechnianie materiałów promocyjnych, udział w targach ekologicznych, promocja ruchu ekologicznego na imprezach publicznych, spotkaniach organizacji pozarządowych i konferencjach prasowych.

III. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE

A. Beneficjenci

O dofinansowanie w ramach Programu mogą ubiegać się organizacje pożytku publicznego będące podmiotami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie /Dz.U. Nr 96, poz. 873/ zwanej dalej ustawą:

- są stowarzyszeniami lub fundacjami posiadającymi status organizacji pożytku publicznego, zgodnie z wpisem w Krajowym Rejestrze Sądowym,
- prowadzą działalność przez co najmniej trzy lata.
- dla których statutowym celem ich działalności jest wykonywanie zadań określonych w art.4, ust.1 pkt.11 i 15 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie /Dz.U. Nr 96, poz. 873/ w zakresie ochrony środowiska.

Ze środków z tego programu nie mogą korzystać organizacje założone w celu reprezentowania poszczególnych grup zawodowych oraz organizacje pozostające w bezpośredniej zależności od podmiotu gospodarczego, który ją założył lub współzałożył.

B. Kryteria formalne dostępu

W celu uzyskania pomocy finansowej organizacja jest zobowiązana przedłożyć wniosek o dofinansowanie.

Do wniosku należy załączyć:

- a) plan działalności i plan finansowy całej organizacji na okres dofinansowania,
- b) szczegółowy plan działalności w formie zadań, które mogą być dofinansowane i budżet tych zadań,
- c) deklarację o zamiarze nieodpłatnego wykonania zadań, o których dofinansowanie organizacja się ubiega,
- d) sprawozdania finansowe z ostatnich 2 lat w wersji papierowej i elektronicznej,
- e) sprawozdania z działalności z ostatnich 2 lat,
- f) statut organizacji,
- g) wypis z KRS.
- h) oświadczenie zawierające informacje o corocznym przedkładaniu Ministrowi Środowiska sprawozdań z działalności.
- i) zaświadczenie ZUS o nie zaleganiu ze składkami (na etapie podpisywania umowy),
- j) zaświadczenie Urzędu Skarbowego o nie zaleganiu z podatkami (na etapie podpisywania umowy),
- k) oświadczenie dotyczące wywiązywania się z wcześniejszych zobowiązań wobec Narodowego Funduszu.

C. Kryteria oceny

Oceny i wyboru zgłaszanych do dofinansowania przedsięwzięć dokonuje się uwzględniając następujące kryteria:

1. Ocena wniosku pod względem formalnym, czyli spełnienie warunków określonych w punkcie I, II, III niniejszych Zasad.
2. Ocena wniosku pod względem merytorycznym w punktacji od 0 do 6:

I — kryteria dotyczące organizacji

a) Dotychczasowe działania

- dorobek organizacji /0–2 pkt./
- skuteczność działań /0–2 pkt./
- znaczenie organizacji w sektorze jej działania /0–2 pkt./

b) Zasięg oddziaływania organizacji / w tym terytorialny i liczba odbiorców/

- organizacja działań lokalnie /1 pkt./
- organizacja działań regionalnie / 1–2 pkt./
- organizacja działań regionalnie z ważnymi działaniami ogólnopolskimi /2–4pkt./
- organizacja działań w skali ogólnopolskiej / 4–6 pkt./
- c) Współpraca /w tym uwzględniając posiadane rekomendacje/
 - współpraca z innymi organizacjami /0–2 pkt./
 - współpraca z administracją /0–2 pkt./
 - współpraca międzysektorowa / 0–2 pkt./
- d) Upublicznianie sprawozdań z działalności
 - dostępne w Internecie (merytoryczne i finansowe) /0–4 pkt./
 - dostępne w Internecie (niepełne — tylko jedno) /0–2 pkt./
 - publikowane w formie drukowanej (w zależności od zasięgu) /0–2 pkt./

II — Kryteria dotyczące wniosku

- e) Jakość projektu
 - konstrukcja merytoryczna — spójność działań, metod, celów /0–2 pkt./
 - zasoby osobowe i rzeczowe /0–2 pkt./
 - wiarygodność budżetu i efektywność finansowania / 0–2 pkt./
- f) Programowy charakter.
 - wpływ projektu na rozwój strukturalny organizacji /0–4 pkt./
 - wpływ projektu na rozwój sektora POE / 0–2 pkt./
- g) Innowacyjność projektu (w tym możliwości do wykorzystania przez inne POE)
- h) Zaproponowane wskaźniki realizacji projektu.
 - wskaźniki dotyczące tylko produktów /0–1 pkt./
 - wskaźniki odnoszące się do celów /2–3 pkt./
 - wskaźniki odnoszące się do celów (adekwatne i mierzalne) /4–6 pkt./

Dofinansowane mogą być wnioski, które otrzymały liczbę punktów wyższą niż 24.

D. Koszty kwalifikowane

W ramach programu są dofinansowywane następujące rodzaje kosztów ponoszonych przez organizację na działalność określoną w II punkcie niniejszych Zasad:

- a) siedziba organizacji (czynsz, ubezpieczenie, ochrona, energia, księgowość itp.),
- b) wynagrodzenia osobowe i bezosobowe,
- c) telekomunikacja, przesyłki,
- d) ubezpieczenia,
- e) koszty podróży służbowych i transportu,
- f) zakup i konserwacja sprzętu,
- g) oprogramowanie komputerowe,
- h) materiały biurowe,
- i) zasoby informacyjne (prowadzenie i przygotowanie stron internetowych, zakup domeny, zakup publikacji, pomocy dydaktycznych, czasopism),
- j) koszty praw autorskich,
- k) udział w konferencjach, warsztatach, seminariach i szkoleniach (przejazd, opłaty konferencyjne i opłaty szkoleniowe),
- l) organizacja wystaw, konferencji, szkoleń (wynagrodzenie prelegentów, wynajem sal i sprzętu audiowizualnego, transport)
- m) produkcja materiałów promocyjno — informacyjnych,
- n) należności publiczno–prawne — podatki, opłaty i inne należności, jeżeli ich ponoszenie wynika z przepisów prawa.

E. Procedura kwalifikacji wniosków konkursowych oraz obliczania i wypłacania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie w ramach Programu

1. Okres dofinansowania nie może przekraczać 12 miesięcy.
2. Wybór przedsięwzięć zgłaszanych do dofinansowania w ramach Programu odbywa się w drodze konkursu, który jest ogłaszany raz do roku w terminie od... do ..., na stronie internetowej Narodowego Funduszu oraz na portalu www.ngo.pl.
3. Ogłoszenie konkursu określa: rodzaje zadań, zasady przyznawania dotacji, termin składania wniosków oraz termin ogłoszenia wyników.
4. Do udziału w konkursie zakwalifikowane są wnioski nadesłane w terminie oraz spełniające warunki określone w niniejszych Zasadach.
5. Wnioski zakwalifikowane do dofinansowania podlegają wstępnej ocenie dokonywanej przez Komisję Selekcyjną. Ocena ta jest brana pod uwagę przy wydawaniu opinii przez Komisję Konkursową dla Zarządu Narodowego Funduszu.
6. Uchwałę o przyznaniu dotacji podejmuje Zarząd Narodowego Funduszu.
7. Lista organizacji, które otrzymały dofinansowanie jest publikowana na stronach internetowych Narodowego Funduszu.
8. Przyznana kwota dotacji nie może być wyższa niż 50 tys. zł oraz nie może stanowić więcej niż 1/3 średnich jednorocznych wydatków danej organizacji z ostatnich 2 lat.
9. Wypłata przyznanych środków następuje po zawarciu umowy dotacji.
10. Wypłaty przyznanych środków następują w czterech transzach: I transza — wypłacana zaliczkowo, w wysokości przewidzianej w harmonogramie rzeczowo–finansowym, po zawarciu umowy, obejmująca pierwsze 3 miesiące okresu dofinansowania, jednak w wysokości nie wyższej niż 1/4 całkowitej przyznanej kwoty dotacji. Kolejne transze wypłacane będą co trzy miesiące do wyczerpania rocznego limitu, po rozliczeniu poprzedniej zaliczki i przedstawieniu sprawozdania za zaliczkowany okres.
11. Każda zmiana w harmonogramie rzeczowo–finansowym dotycząca przesunięcia środków między pozycjami przewyższająca 10% kwoty danej pozycji w harmonogramie musi być uzasadniona, a następnie zaakceptowana przez Zarząd Narodowego Funduszu.
12. Sprawozdania z realizacji umowy organizacja przesyła do Narodowego Funduszu pięciokrotnie: sprawozdania przejściowe za każde 3 miesiące, w terminie 15 dni od zakończenia tego okresu, – sprawozdanie końcowe w terminie 30 dni po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia.

F. Komisja Selekcyjna i jej zadania

1. Komisja Selekcyjna liczy do 7 osób. W jej skład wchodzi przedstawiciele organizacji ekologicznych wyłonionych przez nie w odrębnym, ustalonym przez siebie trybie. Listę przedstawicieli organizacje ekologiczne przedstawiają Zarządowi Narodowego Funduszu w terminie nie dłuższym niż 14 dni od daty ogłoszenia konkursu.
2. Kadencja Komisji Selekcyjnej trwa 3 lata.
3. Komisja działa wg regulaminu uchwalonego przez siebie na pierwszym posiedzeniu.
4. Do zadań Komisji Selekcyjnej należy:
 - a) ocena wniosków pod względem formalnym i merytorycznym,
 - b) sporządzenie listy wniosków rekomendowanych przez Komisję do dofinansowania w ramach programu,
 - c) sporządzenie raportu z pracy Komisji i przekazanie go do Komisji Konkursowej,
 - d) propagowanie Programu wśród organizacji ekologicznych.
5. Członek Komisji Selekcyjnej nie może brać udziału w ocenie wniosku zgłoszonego przez organizację, której jest pracownikiem, członkiem lub pełni funkcję w jej władzach.
6. Obsługę biurową Komisji Selekcyjnej prowadzi Narodowy Fundusz.

G. Komisja Konkursowa i jej zadania

1. Komisję Konkursową powołuje Zarząd Narodowego Funduszu w liczbie 5 osób. W skład komisji wchodzi:
 - dwóch przedstawicieli Ministra Środowiska,
 - dwóch przedstawicieli Narodowego Funduszu,
 - przedstawiciel pozarządowych organizacji ekologicznych, wskazany przez Komisję Selekcyjną i będący jej członkiem.
2. Kadencja Komisji Konkursowej trwa 3 lata.
3. Komisja działa wg regulaminu uchwalonego przez siebie na pierwszym posiedzeniu.
4. Do zadań Komisji Konkursowej przy rozpatrywaniu wszystkich wniosków konkursowych należy:
 - a) ocena możliwości realizacji zadań zgłoszonych do konkursu przez pozarządowe organizacje ekologiczne,
 - b) ocena przedstawianej kalkulacji kosztów realizacji zadań w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadań,
 - c) wybór wniosków rekomendowanych przez Komisję do dofinansowania w ramach programu wraz z uzasadnieniami,
 - d) sporządzenie raportu z pracy Komisji i przekazanie go do Zarządu Narodowego Funduszu.
5. Przedstawiciel pozarządowych organizacji ekologicznych, o którym mowa w pkt. 1 nie może brać udziału w ocenie przez Komisję Konkursową wniosku zgłoszonego przez organizację, której jest pracownikiem, członkiem lub pełni funkcję w jej władzach.
6. Obsługę biurową Komisji Konkursowej prowadzi Narodowy Fundusz.

Informacje o Autorach

Krzysztof Smolnicki — Prezes Dolnośląskiej Fundacji Ekorozwoju, Członek Zarządu Polskiej Zielonej Sieci.

Kontakt:

Dolnośląska Fundacja Ekorozwoju
ul. Białokórnica 26
50-132 Wrocław
tel.: +48 71 343 08 49
faks: +48 71 344 59 48
e-mail: k.smolnicki@eko.org.pl
www.eko.wroc.pl

Krzysztof Wychowalek — Prezes Fundacji Edukacji Ekologicznej i Rozwoju.

Kontakt:

Fundacja Edukacji Ekologicznej i Rozwoju
ul. Więckowskiego 33 p. 310
90-734 Łódź
tel.: +48 42 632 03 11
e-mail: krzysztof@zielona.lodz.pl
www.feer.eu

CZĘŚĆ II

KOMPENDIUM PRAWNE DLA PRZEDSTAWICIELI ORGANIZACJI EKOLOGICZNYCH W RADACH NADZORCZYCH FUNDUSZY OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ

WSTĘP

Aktywne wypełnianie funkcji przedstawiciela organizacji ekologicznych w radzie nadzorczej funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wymaga między innymi znajomości prawa z dziedzin, które wpływają na ocenę projektów wspieranych finansowo przez te fundusze ekologiczne. Są to często dziedziny tak obszerne jak prawo finansowe i prawo gospodarcze. W niniejszym kompendium prezentujemy naszym zdaniem najistotniejsze z praktycznego punktu widzenia zagadnienia, które mogą być przydatne w praktyce przedstawicieli. Do zagadnień tych zaliczyć można ogólne reguły dotyczące funkcjonowania krajowych funduszy ochrony środowiska. Poza zakresem rozważań pozostawiamy kwestie procedur wyborów przedstawicieli organizacji ekologicznych do rad nadzorczych, gdyż niniejsze opracowanie ma w założeniu służyć pomocą wybranym już przedstawicielom i osobom z nimi współpracującym. Szczególnie przydatne dla przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ekologicznych mogą być przepisy regulujące dostęp do informacji publicznych, w tym do informacji o środowisku. Bardzo istotne są także regulacje prawne dotyczące ocen oddziaływania na środowisko, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska a także zamówień publicznych i pomocy publicznej. Krajowe fundusze ochrony środowiska wspierają często projekty współfinansowane przez Fundusz Spójności lub fundusze strukturalne. Przepisy ogólne dotyczące funduszy strukturalnych (art. 12 rozporządzenia 1260/1999/WE) oraz ustanawiającego Fundusz Spójności (art. 8 ust. 1 rozporządzenia 1164/94/EWG) stanowią zaś, że uzyskanie pomocy z tych funduszy uwarunkowane jest zgodnością projektów z politykami i prawem Wspólnoty, które dotyczą ochrony środowiska, transportu, sieci transeuropejskich, polityki konkurencji (w tym pomocy publicznej) i udzielania zamówień publicznych. Te dziedziny prawa są także najistotniejsze z punktu widzenia udzielania pomocy przez krajowe fundusze ochrony środowiska. Z tego powodu w niniejszym opracowaniu zdecydowaliśmy się omówić najważniejsze zasady składające się na wspólnotowe i krajowe (polskie) przepisy o funduszach ochrony środowiska, dostępie do informacji, ocenach oddziaływania na środowisko, udziale społeczeństwa, zamówieniach publicznych oraz pomocy publicznej.

Celem opracowania jest przekazanie odbiorcom najważniejszych, węzłowych informacji składających się na daną dziedzinę prawa. Tam gdzie to było jednak możliwe staraliśmy się wskazać na istotne problemy z którymi spotyka się praktyka. Ograniczona objętość publikacji i szeroki zakres omawianych zagadnień nie pozwoliły jednak na pogłębione rozważania i analizy. Za takim informacyjnym i ramowym ujęciem przemawiał nadto praktyczny, z założenia, charakter opracowania.

ROZDZIAŁ 1. FUNDUSZE OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ

1. PODSTAWY PRAWNE DZIAŁALNOŚCI FUNDUSZY

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej to pozabudżetowe fundusze publiczne, których zadaniem jest redystrybucja środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska przez wydatkowanie ich na realizację zadań ochrony środowiska. Obecnie kompleksowa regulacja działalności NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy zawarta jest w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (zwanej dalej — „POŚ”)^a.

Warto zauważyć, że funkcjonowanie krajowych publicznych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie jest regulowane przez prawo wspólnotowe. Jest to problematyka z punktu widzenia prawa europejskiego indyferentna, prawo wspólnotowe nie wymaga, aby fundusze funkcjonowały ani nie zabrania ich funkcjonowania. Działalność funduszy jest interesująca dla instytucji wspólnotowych wyłącznie z punktu widzenia tzw. pomocy publicznej (zob. rozdział 6). Prawo europejskie w żadnym zakresie nie ingeruje natomiast w wewnętrzną organizację funkcjonujących już w państwach członkowskich funduszy.

2. RADA NADZORCZA NARODOWEGO FUNDUSZU OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ

2.1. PODSTAWY PRAWNE UDZIAŁU PRZEDSTAWICIELA ORGANIZACJI EKOLOGICZNYCH W RADZIE NADZORCZEJ NFOŚiGW

Udział przedstawiciela organizacji ekologicznych w nadzorowaniu działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska uregulowany jest w ustawie — POŚ. Zgodnie z zapisami POŚ Rada Nadzorcza Narodowego Funduszu liczy 10 osób, a rady nadzorcze wojewódzkich funduszy — 7 osób. Skład i strukturę Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu ustala, w drodze zarządzenia, minister właściwy do spraw środowiska, uwzględniając w składzie Rady dwóch przedstawicieli strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawiciela organizacji ekologicznych, zgłoszonego przez te organizacje i cieszącego się poparciem największej ich liczby. W drodze nowelizacji ustawy POŚ z 18 maja 2005 r. zmniejszono więc liczbę członków rady z 15 do 10, przez co znaczenie przedstawiciela organizacji ekologicznych wzrosło. Należy też zauważyć, że nowe brzmienie art. 413 ust. 2 przewiduje udział w radzie nadzorczej Narodowego Funduszu „(...) przedstawiciela organizacji ekologicznych, zgłoszonego przez te organizacje i cieszącego się poparciem największej ich liczby” a więc zlikwidowano kompetencję do wyboru **spośród** osób cieszących się poparciem największej liczby organizacji.⁴

Kompetencje Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu są kompetencjami typowo kontrolnymi i nadzorczymi wobec działalności zarządu Narodowego Funduszu. Trzeba jednak zauważyć, że niektóre kompetencje Rady mają charakter władczy i polegają na podejmowaniu decyzji o dużym stopniu ogólności, które jednak muszą być rygorystycznie przestrzegane przez zarząd.

⁴ Więcej na temat procedury powoływania przedstawiciela organizacji ekologicznych w radach nadzorczych Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy zob. M. Stoczkiewicz, „Przedstawiciele organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Uwagi na tle nowelizacji ustawy — Prawo ochrony środowiska” na stronie www.wfos.info.

2.2. ZADANIA RADY NADZORCZEJ NFOŚIGW

Do zadań Rady Nadzorczej NFOŚIGW należy między innymi:

- ustalanie kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków narodowego Funduszu,
- uchwalanie projektów rocznych planów finansowych,
- ustalanie zasad udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek,
- zatwierdzanie wniosków zarządu w sprawach emisji obligacji własnych oraz nabywania obligacji, akcji i udziałów spółek, zaciągania kredytów i pożyczek, wnoszenia udziałów do spółek,
- zatwierdzanie wniosków zarządu o udzielenie pożyczek i dotacji, których wartość jednostkowa przekracza równowartość odpowiednio kwoty 1.000.000 EURO lub 500.000 EURO,
- zatwierdzanie rocznych sprawozdań zarządu z działalności i rocznego sprawozdania finansowego Narodowego Funduszu,
- ustalanie zasad wynagradzania członków Zarządu i pracowników biura Narodowego Funduszu,
- kontrola działalności Zarządu Narodowego Funduszu,
- składanie w terminie do 30 kwietnia każdego roku kalendarzowego sprawozdań z działalności Narodowego Funduszu ministrowi właściwemu do spraw środowiska
- zatwierdzanie wyboru podmiotu właściwego do badania sprawozdania finansowego,
- przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw środowiska, w celu uzgodnienia wspólnej strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy,
- uchwalanie raz na cztery lata wspólnej strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy,
- uchwalanie, na podstawie polityki ekologicznej państwa i listy przedsięwzięć priorytetowych przekazanych przez wojewódzkie fundusze, planu działalności i zatwierdzanie list priorytetowych programów Narodowego Funduszu,
- zatwierdzanie wniosków Zarządu o udzielenie poręczeń jeżeli zobowiązanie z tego tytułu przekracza równowartość kwoty 1.000.000 EURO.

Szczegółowy sposób działania Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Dz.U. z dnia 1 lipca 2002r.).

3. RADY NADZORCZE WOJEWÓDZKICH FUNDUSZY OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ

3.1. PODSTAWY PRAWNE UDZIAŁU PRZEDSTAWICIELI ORGANIZACJI EKOLOGICZNYCH W RADACH NADZORCZYCH WOJEWÓDZKICH FUNDUSZY

Podstawy prawne udziału przedstawicieli organizacji ekologicznych w działalności rad nadzorczych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej znajdują się, podobnie jak w przypadku NFOŚIGW, w art. 413 POŚ. Zgodnie z zapisami POŚ rady nadzorcze wojewódzkich funduszy liczą 7 osób. W skład rad nadzorczych wojewódzkich funduszy wchodzi:

- 1) dyrektor albo wicedyrektor wydziału do spraw ochrony środowiska urzędu wojewódzkiego albo wojewódzki inspektor ochrony środowiska albo jego zastępca,
- 2) przewodniczący wojewódzkiej rady ochrony przyrody albo jego zastępca albo przewodniczący wojewódzkiej komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko albo jego zastępca,
- 3) przewodniczący właściwej komisji do spraw środowiska sejmiku województwa albo jego zastępca,
- 4) dyrektor albo wicedyrektor departamentu do spraw ochrony środowiska urzędu marszałkowskiego,

- 5) przedstawiciel organizacji ekologicznej zgłoszony przez organizacje działające i posiadające struktury organizacyjne na terenie danego województwa i cieszący się poparciem największej ich liczby,
- 6) przedstawiciel samorządu gospodarczego wybrany przez sejmik województwa spośród kandydatów zgłoszonych przez samorządy gospodarcze,
- 7) przewodniczący rady wyznaczony przez ministra właściwego do spraw środowiska spośród pracowników Narodowego Funduszu lub urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw środowiska.

Jak z tego wynika nowe brzmienie art. 413 ust. 5 pkt 5) POŚ stanowi, że w skład rad nadzorczych wojewódzkich funduszy wchodzi m.in: (...) „przedstawiciel organizacji ekologicznej zgłoszony przez organizacje działające i posiadające struktury organizacyjne na terenie danego województwa i cieszących się poparciem największej ich liczby.” Także w tym wypadku zrezygnowano z wyboru „spośród”.

3.2. ZADANIA RADY NADZORCZEJ WOJEWÓDZKIEGO FUNDUSZU

Do zadań rad nadzorczych wojewódzkich funduszy należy między innymi:

- ustalanie kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków wojewódzkich funduszy,
- uchwalanie projektów rocznych planów finansowych,
- ustalanie zasad udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek,
- zatwierdzanie wniosków zarządu w sprawach emisji obligacji własnych oraz nabywania obligacji, akcji i udziałów spółek, zaciągania kredytów i pożyczek, wnoszenia udziałów do spółek,
- zatwierdzanie wniosków o udzielenie ważniejszych pożyczek i dotacji (których wartość jednostkowa przekracza 0,5% przychodów uzyskanych przez dany fundusz w roku poprzednim)
- zatwierdzanie rocznych sprawozdań zarządu z działalności
- ustalanie zasad wynagradzania członków Zarządu i pracowników biur wojewódzkich funduszy,
- kontrola działalności zarządów wojewódzkich funduszy,
- składanie w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku kalendarzowego sprawozdań z działalności wojewódzkich funduszy — właściwemu zarządowi województwa,
- zatwierdzanie list przedsięwzięć priorytetowych wojewódzkich funduszy do dnia 30 czerwca każdego roku na rok następny.
- zatwierdzanie wyboru podmiotu właściwego do badania sprawozdania finansowego.

ROZDZIAŁ 2. DOSTĘP DO INFORMACJI

1. WPROWADZENIE

Jednym z najistotniejszych instrumentów służących skutecznemu wypełnianiu roli przedstawiciela organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska jest dostęp do informacji. Informacje dotyczące projektów zgłaszanych do dofinansowania oraz finansowanych z funduszy ochrony środowiska podlegają udostępnianiu jako informacje publiczne (żądać ich można na od organów administracji oraz od funduszy na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej), część z nich — również jako informacje o środowisku i jego ochronie (w tym wypadku można ich żądać od organów administracji oraz od funduszy na podstawie ustawy — Prawo ochrony środowiska). Dzięki prawom gwarantującym dostęp do informacji przedstawiciel może sam zasięgnąć informacji o kluczowych z punktu widzenia podejmowanych decyzji znaczeniu jak i może, w pewnych warunkach, upublicznić te informacje. Prawo do informacji zabezpiecza wypełnianie funkcji społecznej kontroli przez organizacje ekologiczne.

2. ŹRÓDŁA PRAWA

Do podstawowych źródeł prawa dotyczących dostępu do informacji należy zaliczyć:

Akty prawa wspólnotowego:

- Rozporządzenie 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji⁵.
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998r;
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającą dyrektywę Rady 90/313/EWG;

Akty prawa krajowego:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 2 kwietnia 1997 r.⁶ (art. 51 ust. 3 i 5, art. 54, art. 61 oraz art. 74 ust. 3);
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.);
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.);
- Kodeks postępowania administracyjnego (Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.);
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104)

3. DOSTĘP DO INFORMACJI W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM I WSPÓLNOTOWYM

3.1. DOSTĘP DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU W KONWENCJI Z AARHUS

Konwencja z Aarhus reguluje trzy podstawowe kwestie:

- dostęp do informacji o środowisku,
- udział w procesach decyzyjnych dotyczących środowiska,
- dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, czyli możliwość egzekwowania przez społeczeństwo przepisów.

Kwestie jawności informacji Konwencja reguluje w dwóch odrębnych artykułach. Artykuł 4 mówi o dostępie do informacji i formułuje prawa społeczeństwa i obowiązki organów w sytuacji, gdy ktoś żąda dostępu do informacji (tzn. „bierne udostępnianie informacji”). Konwencja zabrania tutaj wymagania od żądającego informacji wykazania się jakimś interesem w sprawie, określa terminy na udostępnienie informacji (bez zwłoki, najdalej miesiąc lub wyjątkowo dwa miesiące jeśli informacja wyjątkowo skomplikowana) oraz sytuacje, w których można odmówić udostępnienia informacji (względny obronności, bezpieczeństwa publicznego, ochrona prywatności, względy ochrony środowiska — np. miejsca lęgowe ptaków). Dopuszcza się też odmowę udzielenia informacji z uwagi na potrzebę ochrony tajemnicy handlowej — z tym, iż nie można na tej podstawie odmówić informacji na temat emisji do powietrza, wody itp. danych o wprowadzanych do środowiska zanieczyszczeniach). Konwencja zezwala też na pobieranie opłat za udostępnianie informacji.

Bardzo obszerny art. 5 Konwencji z Aarhus dotyczący „czynnego rozpowszechniania informacji” nakłada na państwa — Strony szczegółowe obowiązki odnoszące się do gromadzenia, uaktualniania, opracowywania i udostępniania różnego rodzaju informacji obejmujących:

⁵ Dz. Urz. WE L 145 z 31.05.2001

⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 483

- informacje o zagrożeniach,
- informacje o planowanych i prowadzonych przedsięwzięciach mających wpływ na środowisko,
- raporty o stanie środowiska,
- teksty aktów prawnych,
- wytyczne polityki, plany i programy,
- międzynarodowe konwencje, traktaty i porozumienia.

Zobowiązania zawarte w art. 5 ust. 1c) Konwencji, dotyczące udostępniania informacji w warunkach zagrożenia motywowane było znanymi problemami z dostępem do informacji, jakie w związku z katastrofą elektrowni atomowej w Czernobylu miały społeczeństwa zarówno na Wschodzie jak i na Zachodzie Europy. Postanowiono, nie bez wpływu postulatów zgłaszanych w trakcie negocjacji przez ofiary katastrofy, stworzyć pewne gwarancje nadzwyczajnego dostępu do informacji w sytuacji zagrożenia. Konwencja wymaga tutaj udostępniania informacji niezwłocznie i bez opóźnień, co pomyślane jest jako szczególny rygor w stosunku do terminów na udostępnienie informacji określonych w art. 4 ust. 2.

3.2. DOSTĘP DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU W DYREKTYWIE 2003/4/WE

Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska zastępuje poprzednio obowiązującą dyrektywę 90/313/EWG. Dyrektywa 2003/4 wskazuje wyraźnie, w ślad za Konwencją z Aarhus, że dostęp do informacji jest traktowany jako prawo podmiotowe człowieka. Jawność jest w niej wyraźnie zasadą, a tajność wyjątkiem.

Dyrektywa 2003/4 szeroko definiuje pojęcie informacji o środowisku i rozumie pod nim informacje dotyczące m.in.:

- stanu elementów środowiska, w tym powietrza, wody, powierzchni ziemi, krajobrazu, a także bioróżnorodności i jej składników⁷, w tym GMO, a także wzajemnych oddziaływań pomiędzy tymi elementami,
- emisji oraz odpadów, które mogą mieć wpływ na środowisko,
- podejmowanych środków i działań mogących wpływać na środowisko lub podejmowanych w celu jego ochrony — chodzi tu o środki takie jak polityki, przepisy prawne, plany, programy, porozumienia itp.; obowiązek udostępniania dotyczy też analiz kosztów i korzyści, innych analiz gospodarczych oraz założeń opracowywanych w związku z przyjmowaniem tych środków,
- raportów na temat realizacji przepisów prawnych dotyczących ochrony środowiska,
- stanu ludzkiego zdrowia i bezpieczeństwa.

Dyrektywa dotyczy przy tym informacji w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie materialnej. Obowiązkiem udostępniania objęte są nie tylko informacje będące w fizycznym posiadaniu organów, ale i informacje do których organy mają prawo (np. informacji o emisjach przechowywanych przez zakłady, których przekazania organ może w każdej chwili zażądać).

Zawarta w dyrektywie 2003/4 definicja informacji o środowisku została — w ślad za Konwencją z Aarhus — znacznie rozbudowana i doprecyzowana w stosunku do poprzedniej dyrektywy 90/313, co rozszerzyło tym samym zakres informacji podlegających udostępnianiu zgodnie z jej wymaganiami.

Obowiązek udostępniania informacji ciąży na wszystkich organach administracji posiadających informacje o środowisku, niezależnie od tego czy wykonują jakieś zadania w tym zakresie czy też nie. Wyraźnie też zakresem dyrektywy objęte są wszelkie organy doradcze władz publicznych. Ponadto dyrektywa nie wyklucza z założenia z jej obowiązywania organów ustawodawczych oraz sądowniczych (jak miało to miejsce w poprzedniej dyrektywie 90/313), a jedynie pozwala państwom

⁷ Co obejmuje nie tylko florę i faunę, ale także np. grzyby

członkowskim na wyłączenie ich z zakresu dyrektywy w pewnych sytuacjach. Oprócz rządu i organów administracji publicznej, obowiązek udostępniania informacji obejmuje także wszystkie osoby fizyczne i prawne, które — zgodnie z prawem krajowym — wykonują zadania administracji publicznej lub inne zadania publiczne pod kontrolą administracji publicznej. Podobnie jak w przypadku definicji informacji o środowisku, również definicja podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji została znacznie rozszerzona w stosunku do poprzedniej dyrektywy 90/313.

Dyrektywa 2003/4 wymienia przypadki, które mogą być przez państwa członkowskie uznane za przesłanki odmowy informacji. Istotne jest przy tym, że:

- wyjątki te należy interpretować zawężająco,
- w każdym konkretnym wypadku, gdy organ rozważa możliwość odmowy informacji, musi wyważyć względy przemawiające za i przeciwko jej ujawnieniu, biorąc przy tym pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji; oznacza to, że nawet w przypadku, gdy występuje przesłanka odmowy informacji, ale organ uzna, że w danym wypadku przeważa interes społeczny przemawiający za jej udostępnieniem, to powinien daną informację udostępnić,
- część przesłanek odmowy informacji jest sformułowana w ten sposób, że nie wystarcza, iż dana informacja dotyczy np. stosunków międzynarodowych, czy też, że jest przedmiotem praw autorskich, ale musi być wykazane, iż ujawnienie tej informacji zaszkodzi tym stosunkom, czy naruszy prawa autorskie.

Wyjątki mogą mianowicie dotyczyć sytuacji, gdy żądanie:

- dotyczy informacji niebędących w posiadaniu władz publicznych (przy czym „posiadanie” obejmuje nie tylko fizyczne posiadanie, ale i prawo organów do uzyskania danej informacji od innych podmiotów),
- jest ewidentnie nieuzasadnione,
- jest sformułowane zbyt ogólnie,
- dotyczy informacji znajdujących się w nie ukończonych dokumentach lub danych,
- dotyczy informacji sformułowanych do użytku wewnętrznego.

Ponadto informacji można odmówić, jeśli jej ujawnienie miałoby szkodliwy wpływ na:

- względy poufności postępowania prowadzonego przez władze publiczne — jeśli taka poufność jest zagwarantowana prawnie,
- stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo publiczne lub obronę narodową,
- toczące się postępowanie sądowe, prawo do uczciwego procesu albo możliwość prowadzenia postępowania karnego lub dyscyplinarnego,
- ochronę tajemnicy handlowej lub przemysłowej gwarantowanej przez prawo krajowe lub wspólnotowe w celu ochrony słusznego interesu ekonomicznego, w tym ochronę tajemnicy statystycznej i podatkowej,
- prawo własności intelektualnej,
- ochronę danych osobowych gwarantowaną przez prawo krajowe lub wspólnotowe — chyba, że osoba, której dotyczą dane wyraziła zgodę na ich udostępnienie,
- interes lub ochronę osoby, która dobrowolnie (nie będąc do tego zobowiązana) dostarczyła informacji, której dotyczy żądanie udostępnienia — chyba, że osoba ta wyraziła zgodę na udostępnienie informacji,
- ochronę elementów środowiska, których dana informacja dotyczy, np. miejsc bytowania rzadkich gatunków.

Dodatkowo, w dyrektywie wskazano wyraźnie, że jeżeli informacji dotyczy emisji z danego źródła lub zakładu do powietrza, wody itp. danych o wprowadzanych do środowiska zanieczyszczeniach, to nie można jej odmówić powołując się na:

- względy poufności dotyczące postępowań władz publicznych,
- ochronę tajemnicy handlowej lub przemysłowej,
- ochronę danych osobowych,
- ochronę informacji dostarczonych dobrowolnie,
- względy ochrony środowiska.

Mamy tu więc do czynienia z „wyjątkiem od wyjątku” — mimo występowania przesłanki odmowy (czyli wyjątku od ogólnej zasady jawności informacji), istnieje zakaz odmowy udostępniania informacji.

4. DOSTĘP DO INFORMACJI W KONSTYTUCJI RP I USTAWIE O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

4.1. DOSTĘP DO INFORMACJI W KONSTYTUCJI RP

Duże znaczenie w rozszerzaniu dostępu do informacji miało uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 2 kwietnia 1997 r.⁸ Kwestia dostępu do informacji regulowana jest w kilku różnych przepisach Konstytucji. W literaturze przedmiotu najczęściej wskazuje się tutaj artykuły 54, 61 oraz 74 ust. 3, ale problematyki tej dotyczy także art. 51 (zwłaszcza ust 3 i 5).

Kluczowy dla dostępu do informacji jest art. 61 Konstytucji: „1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. 2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. 3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. 4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.”

Ponadto wg art. 74 ust. 3 „Každy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.” Granice tego prawa określone być muszą w ustawodawstwie zwykłym (art. 81 Konstytucji RP).

4.2. DOSTĘP DO INFORMACJI W USTAWIE O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

4.2.1. WPROWADZENIE

Realizacji omówionego wyżej art. 61 Konstytucji służy wspomniana już ustawa z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (DIP). Ustawa DIP zapewnia każdemu dostęp do informacji publicznej, określając jednocześnie ten dostęp jako „prawo do informacji publicznej”. Prawo to obejmuje uprawnienia do:

- 1) uzyskania informacji publicznej,
- 2) wglądu do dokumentów urzędowych,
- 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów,
- 4) uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych (art. 2 i 3).

Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz także inne podmioty wykonujące zadania publiczne, szczegółowo określone w art. 4 ust. 1 ustawy DIP. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w przypadkach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz w przypadku innych ustawowo chronionych tajemnic, a tak-

⁸ Dz. U. Nr 78, poz. 483

że ze względu na prywatność osób fizycznych i tajemnicę przedsiębiorcy. Przepisy ustawy DIP nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi (art. 1 ust. 2). Takie „odmienne zasady i tryb dostępu do informacji” zawiera np. ustawa Prawo ochrony środowiska.

4.2.2. ZAKRES PRZEDMIOTOWY USTAWY DIP — INFORMACJE PUBLICZNE

Ustawa o dostępie do informacji publicznej zawiera niejako „dwustopniową definicję” informacji podlegającej udostępnianiu: w art. 1 ust. 1 zawarta jest definicja ogólna, zaś w art. 6 ust. 1 zawarte jest przykładowe („w szczególności”) wyliczenie informacji podlegających udostępnianiu w trybie tej ustawy. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy DIP publicznej:

„Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.” Ogólna definicja informacji publicznej sprecyzowana jest dalej w art. 6 ust. 1 ustawy DIP, zgodnie z którym:

„Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o:

- 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o:
 - a) zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej,
 - b) projektowaniu aktów normatywnych,
 - c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań,
- 2) podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o:
 - a) statusie prawnym lub formie prawnej,
 - b) organizacji,
 - c) przedmiocie działalności i kompetencjach,
 - d) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach,
 - e) strukturze własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3–5,
 - f) majątku, którym dysponują,
- 3) zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o:
 - a) trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych,
 - b) trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej,
 - c) sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych,
 - d) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw,
 - e) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania,
 - f) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
- 4) danych publicznych, w tym:
 - a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności:
 - treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,
 - dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,
 - b) stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego,
 - c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej,
 - d) informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych,
- 5) majątku publicznym, w tym o:
 - a) majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych,
 - b) innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach,
 - c) majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych,

- d) majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5, pochodzącym z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w lit. a) — c), oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach,
- e) dochodach i stratach spółek handlowych, w których podmioty, o których mowa w lit. a)–c), mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych, oraz dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat,
- f) długu publicznym,
- g) pomocy publicznej,
- h) ciężarach publicznych.”

Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej skoncentrowane są więc na działaniach władz oraz dysponowaniu majątkiem publicznym.

Artykuł 3 ust. 1 ustawy DIP stanowi, że prawo do informacji obejmuje uprawnienia do:

- 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego,
- 2) wglądu do dokumentów urzędowych,
- 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

4.2.3 PODMIOTY OBOWIĄZANE DO UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI

Ustawa DIP przewiduje, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty będące w posiadaniu takich informacji. Zgodnie z art. 4 ustawy DIP obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej,
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,
- 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Na podstawie ustawy DIP obowiązek udostępniania informacji publicznej mają również związki zawodowe i ich organizacje oraz partie polityczne.

4.2.4. PODMIOTY UPRAWNIONE DO OTRZYMYWANIA INFORMACJI

Mimo, że art. 61 Konstytucji RP, który realizuje jest ustawa DIP mówi tylko o prawie „obywatela” do informacji, to sama ustawa DIP prawo to przyznaje „każdemu”. W art. 2 ust. 2 ustawa DIP stanowi wyraźnie, iż: „Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”. Dostępu do informacji publicznej nie wolno więc uzależniać od celu, dla którego informacja ma być wykorzystana; w istocie organom nie wolno nawet żądać ujawnienia tego celu.

4.2.5. FORMA ŻĄDANIA I UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI

Organy administracji publicznej udostępniając informację czynią to: bądź w formie ustnej lub pisemnej, bądź przez fizyczne udostępnienie (przekazanie) różnego rodzaju dokumentów, dyktetek, taśm wideo, CD, DVD i innych nośników informacji bądź przez przesłanie informacji przesyłką pocztową lub pocztą elektroniczną.

W ustawie o dostępie do informacji publicznej zasadniczym sposobem udostępniania informacji jest umieszczenie jej w Biuletynie Informacji Publicznej, będącym, zgodnie z art. 8 ust.1 tej ustawy, ujednoczonym systemem stron w sieci teleinformatycznej (czyli w praktyce, jak można się domyślić, systemem stron internetowych ze stroną główną oraz tzw. „linkami” do stron poszczególnych podmiotów udostępniających informację).

Zgodnie z art. 11 ustawy DIP informacja publiczna może być też udostępniana:

- 1) w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych,
- 2) przez zainstalowane w miejscach w miejscach ogólnie dostępnych, urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy DIP informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek. Jak z tego wynika zasadą jest udostępnianie poprzez Biuletyn, zaś tylko informacja, która nie została tam umieszczona jest udostępniana na wniosek. Wnioskodawcy mogą występować do organów administracji o udostępnienie informacji w różnej formie: zgłaszając się osobiście do biura, telefonicznie, pocztą elektroniczną lub wysyłając pisemny wniosek przesyłką pocztową. Wniosek wniesiony pisemnie musi być podpisane przez wnoszącego. Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podpisuje je za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu.

Obowiązkiem organu administracji publicznej jest potwierdzenie wniesienia podania, jeżeli wnoszący je tego zażąda. Podanie może zawierać braki usuwalne i nieusuwalne. Brakiem nieusuwalnym jest brak wskazania osoby od której pochodzi podanie. Wówczas podanie pozostawia się bez rozpoznania. Natomiast jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego sprawdza się czy istnieje możliwość ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych. Dopiero jeżeli jest to niemożliwe podanie pozostawia się bez rozpoznania. O ile podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego. Od 1 stycznia 2004 r. przekazanie sprawy do organu właściwego następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (art. 65 § 1 Kpa).

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej: „Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku”.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej określa obowiązek zapewnienia kopiowania oraz obowiązek udostępnienia informacji w żądanej formie. Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy DIP podmiot udostępniający informację publiczną jest obowiązany zapewnić możliwość:

- 1) kopiowania informacji publicznej albo jej wydruk lub
- 2) przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji.

4.2.6. TERMINY UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI

Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje nieco odmienne terminy. Zgodnie z art. 13: „1. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2.”

Art. 13 ustawy DIP przewiduje krótszy termin na udostępnienie informacji niż ustawa POŚ. Nie ma on jednak zastosowania do udostępniania informacji o środowisku, gdzie należy stosować terminy przewidziane w POŚ, a więc:

- w stosunku do informacji udostępnianych poprzez system wykazów — w dniu złożenia wniosku (art. 21 ust. 3 POŚ)
- w przypadku innych informacji — w ciągu miesiąca.

4.2.7. OPŁATY ZA UDOSTĘPNIANIE INFORMACJI

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie przewiduje w zasadzie pobierania opłat za udostępnienie informacji. Pobieranie opłat przewidziane jest tylko w pewnych sytuacjach, określonych w art. 15. Zgodnie z tym artykułem: „1. Jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, o którym mowa w art. 10 ust. 1, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom. 2. Podmiot, o którym mowa w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, powiadomi wnioskodawcę o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek.”

W ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku organ ma obowiązek powiadomić wnioskodawcę o wysokości opłaty. Dalej wnioskodawca ma 14 dni na ewentualną zmianę wniosku w zakresie sposobu (np. zamiast listownego udostępnienia informacji odbiór osobisty) lub formy udostępnienia informacji (np. zamiast papierowych kopii dokumentów — forma elektroniczna). Po upływie tych 14 dni następuje udostępnienie informacji, chyba, że wcześniej wnioskodawca zmieni sposób lub formę udostępnienia.

5. USTAWOWE OGRANICZENIA DOSTĘPU DO INFORMACJI

5.1. WPROWADZENIE

Prawo do informacji nie jest prawem absolutnym i w pewnych uzasadnionych sytuacjach musi podlegać ograniczeniom. Ograniczenia te, zgodnie z Konstytucją, mogą być wprowadzane jedynie ustawami i nazywane są zwykle tajemnicą (państwową, służbową, przedsiębiorstwa, handlową, itd.).

Zgodnie z art. 5 ustawy DIP prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach:

- ochronie informacji niejawnych,
- ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.

Prawo do informacji publicznej podlega też ograniczeniu ze względu na:

- prywatność osoby fizycznej,
- tajemnicę przedsiębiorcy.

Ograniczenie powyższe nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne lub mających związek z pełnieniem tych funkcji, ani przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Odmowa informacji publicznej następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 16 ust. 1 ustawy DIP).

5.2. INFORMACJE NIEJAWNE

Kwestie ochrony informacji niejawnych reguluje wspomniana już wyżej ustawa z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych⁹, która określa, co jest informacją niejawną. Ustawa ta dzieli informacje niejawne na:

- stanowiące tajemnicę państwową,
- stanowiące tajemnicę służbową.

Tajemnicą państwową jest informacja, określona w wykazie rodzajów informacji niejawnych (załącznik nr 1 do ustawy), „której nieuprawnione ujawnienie może spowodować istotne zagrożenie dla podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności dla niepodległości lub nienaruszalności terytorium, interesów obronności, bezpieczeństwa państwa i obywateli, albo narazić te interesy na co najmniej znaczną szkodę”. Załącznik nr 1 do ustawy o ochronie informacji niejawnych wymienia w sposób wyczerpujący rodzaje informacji stanowiących tajemnicę państwową, podzielone na kategorie:

- oznaczone klauzulą „ściśle tajne” w tym np. informacje dotyczące zagrożeń zewnętrznych bezpieczeństwa państwa o charakterze militarnym, plany i prognozowanie obronne oraz wynikające z nich decyzje i zadania, centralny program mobilizacji gospodarki, organizacja, rozmieszczenie, zadania i możliwości działania systemu rozpoznania i walki radioelektronicznej;
- oznaczone klauzulą „tajne” ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa oraz porządek publiczny, np. planowanie, rozmieszczenie i stan rezerw państwowych, plany obrony cywilnej państwa oraz plany obrony cywilnej województw;
- oznaczone klauzulą „tajne” ze względu na ważny interes państwa to np. limit rezerwy specjalnej krajowych znaków pieniężnych w NBP czy plany, zasady i system organizacji ochrony oraz zabezpieczenia banków państwowych.

Tajemnicą służbową jest „informacja niejawna nie będąca tajemnicą państwową, uzyskana w związku z czynnościami służbowymi albo wykonywaniem prac zleconych, której nieuprawnione ujawnienie mogłoby narazić na szkodę interes państwa, interes publiczny lub prawnie chroniony interes obywateli albo jednostki organizacyjnej lub obywatela”. Klasyfikowania informacji jako tajemnic służbowych dokonują kierownicy jednostek organizacyjnych organów administracji (np. starosta). Kierownicy jednostek organizacyjnych mają też obowiązek zapewnić przeszkolenie podległych im pracowników w zakresie klasyfikowania informacji niejawnych.

5.3. DANE OSOBOWE I OCHRONA PRYWATNOŚCI

Ochrona prywatności

Ochrona prywatności wynika z Konstytucji. Zgodnie z jej art. 47 „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Przepis ten zawiera nie tylko nakaz ochrony życia prywatnego, ale wyznacza także zakres prywatności. Na sferę prywatną składa się nie tylko ochrona życia prywatnego i rodzinnego ale także ochrona czci i dobrego imienia, które można uznać za elementy sfery osobistej (prywatnej) każdej osoby fizycznej. W związku z tym ochrona prywatności rozciąga się nie tylko na informacje dotyczące życia prywatnego i rodzinnego, ale także na informacje, których udostępnienie mogłoby godzić w cześć i dobre imię osoby fizycznej. Ochrona prywatności może dotyczyć wyłącznie osoby fizycznej. Ochrona prywatności nie dotyczy:

- osób prawnych,
- spółek nie posiadających osobowości prawnej
- innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej

⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631

- organów administracji i innych jednostek publicznych
- osób pełniących funkcje publiczne.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej: „prawo do informacji podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. (...)”

Dane osobowe

Ochronę danych osobowych reguluje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁰. Zgodnie z tą ostatnią ustawą każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych. Przetwarzanie zaś danych osobowych może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i w trybie określonym ustawą. Zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych za dane takie uważa się „wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej”. Osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, „której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności poprzez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne”. Przedmiotem ochrony są jedynie osoby fizyczne, identyfikowalne. Ochronie tej nie podlegają dane o:

- osobach prawnych
- jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

5.4. TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA

Kwestie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa reguluje ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹¹. Celem tej ustawy jest przeciwdziałanie czynom nieuczciwej konkurencji. Jednym z nich jest właśnie naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa (art. 3 ust. 2 tej ustawy). Również zawarta w tej ustawie definicja tajemnicy przedsiębiorstwa utworzona została na potrzeby zwalczania czynów nieuczciwej konkurencji. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji „czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta”. Zgodnie z art. 11 ust. 4 tej ustawy „Przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności”.

5.5. DEKLARACJA POUFNOŚCI

Członkowie niektórych komitetów sterujących (w szczególności regionalnych komitetów sterujących działających w poszczególnych województwach) zobowiązani są do podpisywania tzw. deklaracji poufności. Dokładny tekst tych deklaracji może się różnić w poszczególnych komitetach, generalnie jednak chodzi o zobowiązanie do zachowania poufności informacji dotyczących ocenianych wniosków, z którymi dana osoba zapoznała się w trakcie pełnienia funkcji członka RKS. Podpisanie deklaracji jest przy tym warunkiem udostępnienia danej osobie dokumentów, czyli de facto umożliwienia jej udziału w pracach komitetu.

Sam fakt istnienia takiej deklaracji i nałożenia obowiązku jej podpisywania nie wydaje się niezgodny z prawem. Wśród przekazywanych członkom RKS informacji mogą znajdować się również takie, których dotyczy któryś z określonych w przepisach wyjątków od zasady udostępniania informacji.

¹⁰ Tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

¹¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.

Jednocześnie członkowie komitetów sterujących nie są urzędnikami administracji publicznej i nie dotyczą ich w zasadzie przepisy adresowane do administracji, w tym przepisy zobowiązujące urzędników do odmowy udostępnienia pewnych informacji. Niemniej jednak zobowiązanie członków RKS do podpisania deklaracji poufności należałoby potraktować jako „rozciągnięcie” na nich zasad obowiązujących pracowników organów zobowiązanych do udostępniania informacji.

Zakres informacji zastrzeganych w takiej deklaracji nie może być jednak dowolny. Nie może on być szerszy niż zakres przewidzianych w odpowiednich przepisach wyjątków od udostępniania informacji. I tak na przykład, w ślad za ustawą DIP członków komitetów sterujących można zobowiązać do przestrzegania tajemnicy przedsiębiorstwa (rozumianej jednak zgodnie z prawem, nie zaś jako obejmującą całość dokumentacji projektowej) czy też do zachowania poufności danych osobowych, ale tylko w takim zakresie w jakim rzeczywiście podlegają one ochronie na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych. Ustawa ta nie daje podstaw do objęcia taką ochroną nazwisk ekspertów oceniających poszczególne projekty, w związku z czym nie ma też podstaw do zastrzeżenia ich w deklaracji poufności. Inaczej mówiąc — każde zastrzeżenie danego rodzaju informacji musi mieć podstawę prawną, czyli być odzwierciedleniem jakiegoś przepisu ograniczającego dostęp do informacji. Nie wydaje się na przykład, aby istniała podstawa do objęcia poufnością informacji o liczbie punktów przyznanych projektowi przez poszczególnych ekspertów.

Jednocześnie wprowadzone ograniczenie musi być rozumiane zgodnie z odpowiednim, dopuszczającym je przepisem. Na przykład ustawa POŚ pozwala co prawda na odmowę udostępnienia informacji o środowisku w przypadku, gdyby udostępnienie to mogło naruszyć prawa autorskie, ale jednocześnie nie można uznać za dopuszczalną odmowy na tej podstawie udostępnienia projektu budowlanego przedsięwzięcia mogącego oddziaływać na środowisko (udostępnienie takie nie narusza bowiem praw autorskich do sporządzonego i „sprzedanego” przez projektanta projektu¹²). Podobnie nie można by uznać, że prawa autorskie naruszy udostępnienie dokumentacji projektowej przedsięwzięcia planowanego do dofinansowania z funduszy wspólnotowych.

Rozważając zagadnienie deklaracji poufności trzeba pamiętać, że komitet sterujący z założenia ma gromadzić przedstawicieli różnych grup interesu, a jego członkowie mają reprezentować raczej środowisk, z których pochodzą (np. organizacji pozarządowych, organizacji pracodawców, związków zawodowych, jednostek samorządu terytorialnego czy też poszczególnych organów władzy). Członkowie komitetów sterujących, jako przedstawiciele swoich środowisk, muszą mieć możliwość przekazywania tym środowiskom informacji o pełnionej przez siebie funkcji oraz o swojej działalności w ramach komitetu. W przeciwnym razie sens takiego „przedstawicielstwa” stanąłby pod znakiem zapytania. Zobowiązanie członków komitetu sterującego do zachowania milczenia co do wszelkich informacji powziętych w trakcie pełnienia swej funkcji powoduje więc, że powstaje pytanie o celowość ich udziału w pracach komitetu sterującego.

Jednocześnie jednak wśród posiadanych przez członków komitetów sterujących informacji mogą znaleźć się również takie, które nie powinny być udostępniane (objęte są ustawowymi wyjątkami). W związku z tym można przyjąć, że szczegółowe zasady przekazywania informacji przez członków komitetów sterujących mogłyby być uregulowane przez wewnętrzne procedury obowiązujące w samym Komitecie lub w zarządzie danego województwa czy też urzędzie marszałkowskim. Zadaniem tych zasad byłoby przy tym przede wszystkim określenie w jaki sposób postępować w przypadku skierowanego do członka komitetu sterującego pytania o informację, która może podlegać ochronie, a także poinstruowanie zainteresowanych które to informacje mogą lub powinny podlegać ochronie. Zasady takie nie mogą jednak tworzyć jakichś dodatkowych, nieprzewidzianych przez powszechnie obowiązujące przepisy prawne ograniczeń w udostępnianiu informacji.

¹² Zob. na ten temat J. Jendrośka (red.), Dostęp do informacji o środowisku a dostęp do informacji publicznej, wyd. Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004, str. 80–81

6. DOSTĘP DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU

Wśród szczególnych zasad dostępu do niektórych informacji największą rolę spełniają przepisy o dostępie do informacji o środowisku. Kwestie dostępu do informacji o środowisku uregulowane są w dziale IV tytułu I ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska (POŚ). Przepisy te stanowią realizację opisanego wyżej art. 74 ust. 3 Konstytucji oraz mają za zadanie transponować do polskiego prawa odpowiednie dyrektywy wspólnotowe.

6.1 INFORMACJE PODLEGAJĄCE UDOSTĘPNIANIU NA PODSTAWIE USTAWY POŚ

Pojęcie „informacji o środowisku i jego ochronie” nie jest w ustawie POŚ zdefiniowane wprost. Znaczenie tego pojęcia określić należy poprzez definicję „środowiska” (zawartą w art. 3 ust. 39 ustawy POŚ), a także na podstawie art. 19 ust. 2 i 3 ustawy.

Sposób w jaki art. 19 określa pojęcie informacji o środowisku podlegające udostępnieniu jest bardzo mylący i niezgodny z zasadami techniki legislacyjnej.

Ustawa czyni to bowiem niejako „dwustopniowo” — poprzez sformułowanie stanowiące odpowiednik ogólnej definicji (art. 19 ust. 3) oraz wyliczenie pewnych dokumentów udostępnianych poprzez system publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach (art. 19 ust. 2). Problem polega na tym, iż wyliczenie umieszczone jest przed przepisem stanowiącym ogólną definicję i nie zawiera sformułowania wyraźnie wskazującego na jego relacje do tej „ogólnej definicji”. W celu zatem prawidłowej (czyli zgodnej z wolą ustawodawcy oraz wymaganiami zawartymi w Konwencji z Aarhus oraz prawie wspólnotowym) realizacji tego przepisu niezbędne są pewne zabiegi interpretacyjne.

Udostępnianiu podlegają więc, znajdujące się w posiadaniu organów administracji publicznej:

- Wszystkie informacje (art. 19 ust. 3) w postaci dokumentów, danych gromadzonych w szczególności w formie pisemnej, wizualnej, fonicznej lub elektronicznej na informatycznych nośnikach danych, dotyczące:
 - stanu elementów przyrodniczych środowiska i ich wzajemnego oddziaływania,
 - emisji oraz działań i środków wpływających lub mogących wpływać na środowisko,
 - wpływu stanu środowiska na zdrowie i warunki życia ludzi oraz na zabytki,
 - działań oraz środków, w szczególności administracyjnych i ekonomicznych, mających na celu ochronę środowiska,
 - planów, programów oraz analiz finansowych związanych z podejmowaniem rozstrzygnięć istotnych dla ochrony środowiska,
 - raportów dotyczących realizacji przepisów o ochronie środowiska.
- Pewne kategorie dokumentów wymienione w art. 19 ust. 2 ustawy POŚ, o których dane umieszcza się w publicznie dostępnych wykazach danych i które, zgodnie z art. 24 ust. 1 udostępniane są do wglądu w siedzibie organu bezpłatnie i w dniu złożenia wniosku.

Na tle sposobu określenia zakresu informacji podlegających udostępnianiu w trybie ustawy podkreślić należy na wstępie przede wszystkim dwa fakty:

- Nie tylko dokumenty wymienione w ustępie 2 artykułu 19 podlegają udostępnianiu. Wszystkie inne dokumenty lub informacje dotyczące środowiska i jego ochrony, które nie są wyliczone enumeratywnie w ust. 2, a mieszczą się w ramach ogólnej definicji w ust. 3 — podlegają również udostępnianiu w trybie ustawy.
- Określenie sposobu gromadzenia danych ma charakter przykładowy. Użycie sformułowania „w szczególności” stanowi prawną formułę dla realizacji zobowiązania wynikającego z Konwencji z Aarhus, gdzie w definicji informacji dotyczącej środowiska oznacza ona „każdą informację w pisemnej, wizualnej, słownej, elektronicznej lub jakiegokolwiek innej materialnej formie”.

Informacje będące w posiadaniu organu

- Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy POŚ, udostępnianiu podlegają nie tylko informacje będące faktycznie w fizycznym posiadaniu danego organu, ale także te, które są dla tego organu przeznaczone (mimo, że fizycznie znajdują się w posiadaniu innych podmiotów).
- Przepis ten ma transponować art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/4 nakazujący udostępnianie informacji nie tylko będących w fizycznym posiadaniu organów, ale i takich, do otrzymania których organy te mają prawo.
- Informacje, do których organy mają prawo to np. dokumenty sporządzane na potrzeby ewidencji odpadów, które muszą być przechowywane przez 5 lat przez podmiot gospodarujący odpadami (nie ma natomiast ogólnego obowiązku ich regularnego przekazywania organom), a których przekazania może zażądać marszałek województwa lub organy kontrolne (art. 37 ust. 10–12 ustawy o odpadach).

6.2. PODMIOTY UPRAWNIONE DO OTRZYMYWANIA INFORMACJI

Zgodnie z art. 9 ustawy POŚ, prawo do informacji przysługuje „każdemu”. Oznacza to każdą osobę fizyczną lub prawną, a także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Podmioty te nie muszą wykazywać się jakimkolwiek interesem w sprawie (w szczególności interesem prawnym lub faktycznym), obywatelstwem, miejscem zamieszkania czy siedziby. Prawo to przysługuje więc nie tylko obywatelom polskim, ale także obywatelom innych państw; nie tylko organizacjom pozarządowym, ale także polskim i zagranicznym przedsiębiorcom i innym podmiotom prawnym.

Ustawa POŚ nie przewiduje **żadnych ograniczeń** w korzystaniu z prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie z uwagi na wiek, zdolność do czynności prawnych lub jakichkolwiek inne czynniki. Ponieważ jest to uprawnienie publicznoprawne stosować tutaj należy ogólne zasady zawarte w Kpa.

Konkludując — dostęp do informacji przysługuje niezależnie od obywatelstwa, miejsca zamieszkania, wieku i zdolności do czynności prawnych wnioskodawcy, a także niezależnie od tego, czy żądający informacji ma jakikolwiek interes prawny lub faktyczny związany z informacją lub sprawą, której informacja dotyczy.

6.3. PODMIOTY ZOBOWIĄZANE DO UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI

Do udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie zobowiązane są — zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy POŚ — „organy administracji”. Jak jednak zostanie wskazane niżej, takie określenie podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji jest zbyt wąskie w stosunku do wymaganego przez dyrektywę 2003/4.

Przez organ administracji, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 14 ustawy POŚ należy rozumieć:

- a) ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego,
- b) inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony.

Jeśli chodzi o określone w podpunkcie b) „inne podmioty”, to wręcz nie sposób tutaj wymienić wszystkich podmiotów spełniających powyższe kryteria. Decydować będą o tym każdorazowo przepisy prawa określające albo konkretne podmioty zobowiązane do wykonywania konkretnych zadań publicznych albo też określające jakie to zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony powierzane być mogą innym niż organy administracji publicznej podmiotom.

Do podmiotów tych należą instytucje ochrony środowiska wymienione w art. 386 ustawy POŚ, a więc:

- Państwowa Rada Ochrony Środowiska,
- komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko,
- fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej wszystkich szczebli,
- Krajowa Rada Ekozarządzania.

6.4. SZCZEGÓLNE REGUŁY UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI O ŚRODOWISKU

Ustawa POŚ przewiduje szczególne w stosunku do DIP reguły w zakresie dostępu do informacji o środowisku. Szczególne przepisy dotyczą: wyjątków od zasady jawności, formy udostępniania informacji, środków prawnych, terminów udostępniania informacji oraz opłat.

ROZDZIAŁ 3. UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W POSTĘPOWANIU W SPRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA

1. WPROWADZENIE

Ochrona środowiska jest dziedziną, w której szczególnie wyraziście uwidacznia się potrzeba jawności i udziału społecznego w podejmowaniu decyzji. Zauważono to już dawno — praktycznie od początków nowoczesnej regulacji prawnej ochrony środowiska. Impulsem do powszechnego uznania roli udziału społeczeństwa w zapewnieniu skuteczności ochrony środowiska oraz przyjęcia tego jako zasady w ustawodawstwie różnych państw była Konferencja ONZ w Rio de Janeiro w 1992 roku (tzw. Szczyt Ziemi).

Prawo regulujące procedury udziału społeczeństwa może być dla przedstawicieli organizacji ekologicznych istotnym instrumentem wpływu na podejmowane przez rady nadzorcze rozstrzygnięcia. Co prawda procedury udziału społeczeństwa nie są wymagane do podejmowania decyzji przez same rady nadzorcze funduszy, ale stanowią one często konieczny element proceduralny podejmowania decyzji administracyjnych w sprawach pozwoleń na inwestycje, które są lub mogą być finansowane z funduszy.

2. ŹRÓDŁA PRAWA

Akty prawa wspólnotowego:

W prawie wspólnotowym przepisy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska znajdują się w kilkunastu aktach prawnych, przede wszystkim w:

- dyrektywie 2003/35/WE z 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE,
- dyrektywie 85/337/EWG z 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne,
- dyrektywie IPPC z 1996 r. (96/61/WE),
- dyrektywie Seveso II z 1996 r. (96/82/WE),
- dyrektywie 2000/60/WE z 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej — ramowa dyrektywa wodna
- dyrektywie 2001/18/WE z 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie,

- dyrektywie 2000/76/WE z 2000 r. w sprawie spalania odpadów,
- dyrektywie 2001/42/WE z 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko,
- dyrektywie 2002/49/WE z 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku,
- dyrektywie 2003/87/WE z 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie,
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706) — konwencja z Aarhus (akt prawa międzynarodowego)

Akty prawa krajowego:

- Konstytucja RP (zwłaszcza art. 63)
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) — ustawa POŚ, zwłaszcza tytuł I, dział V (art. 31 — 37); istotne znaczenie ma też definicja „podania do publicznej wiadomości” z art. 3 pkt 19 tej ustawy
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.— Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) — k.p.a., zwłaszcza art. 31 dotyczący możliwości udziału organizacji społecznych, a także art. 28 zawierający definicję pojęcia strony)
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz. U. Nr 76, poz. 811 ze zm.) — ustawa o GMO
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. — Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., Nr 239 poz. 2019);
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. Nr 281, poz. 2784) — ustawa o handlu emisjami

3. PROCEDURA UDZIAŁU SPOŁECZEŃSTWA WG USTAWY POŚ

3.1. CHARAKTER PRAWNY I ZAKRES PODMIOTOWY

Przewidziana w ustawie procedura udziału społecznego jest w istocie rzeczą znaną polskiemu prawu instytucją konsultacji społecznych. Konstytucja RP z 1997 roku, w przeciwieństwie do konstytucji z 1952 roku, nie wspomina wyraźnie o konsultacjach społecznych. Jedynym w istocie wyraźnym uprawnieniem konstytucyjnym o podobnym charakterze jest artykuł 63 Konstytucji RP, który stanowi:

„Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.”

Procedura udziału społeczeństwa uregulowana jest w ustawie POS w sposób dość skomplikowany gdyż składają się na nią przepisy umieszczone w różnych miejscach. Zwornikiem jest tutaj niejako art. 10 ustawy sytuujący udział społeczeństwa wśród podstawowych zasad ochrony środowiska w Polsce.

Udział społeczeństwa jako zasada ochrony środowiska

Wg art.10 ustawy POŚ „Każdy w przypadkach określonych w ustawie ma prawo do uczestniczenia w postępowaniu w sprawie wydania decyzji z zakresu ochrony środowiska lub przyjęcia projektu polityki, strategii, planu lub programu rozwoju i restrukturyzacji oraz projektu studium i planu zagospodarowania przestrzennego.”

Art. 10 ustawy wskazuje ogólnie na zakres podmiotowy („każdy”) i przedmiotowy („w przypadkach określonych w ustawie”). Szczegóły w tym zakresie oraz wymagania odnośnie etapów tej procedury zawarte są natomiast w innych przepisach ustawy, głównie w art. 31–37 ustawy POŚ. Stanowią one w dużej mierze pewne mutacje instytucji prawnych znanych z k.p.a. stąd też widzieć je należy w świetle odpowiednich przepisów k.p.a..

Udział społeczeństwa z ustawy POŚ a przepisy k.p.a.

Wzajemne relacje przepisów o udziale społeczeństwa z ustawy POŚ i przepisów k.p.a. scharakteryzować można w taki sposób, że ustawa POŚ:

- nie narusza praw stron w postępowaniu administracyjnym,
- wyłącza stosowanie przepisów k.p.a. dotyczących uwag i wniosków w stosunku do uwag i wniosków zgłaszanych w trybie ustawy — chodzi tutaj głównie o wykluczenie przewidzianego w k.p.a. obowiązku indywidualnego odpowiadania na nie na rzecz przewidzianego w ustawie zbiorczego ustosunkowania się do uwag i wniosków zgłoszonych w toku postępowania,
- wyłącza stosowanie art. 31 § 4 k.p.a. (zob. niżej),
- w stosunku do organizacji ekologicznych wprowadza specjalny reżim ich uczestnictwa w postępowaniu na prawach strony (art. 33 ustawy POŚ a art. 31 § 2 k.p.a. — zob. niżej).

Zakres podmiotowy procedury

Zgodnie z art. 31 ustawy POŚ każdy ma prawo do składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Chodzi więc tutaj o rozszerzenie, w stosunku do Kodeksu postępowania administracyjnego, aktywnego udziału społeczeństwa w podejmowaniu indywidualnych decyzji administracyjnych na podmioty inne niż strony i uczestnicy na prawach strony. Mogą to być więc np. dzierżawcy sąsiednich nieruchomości lub najemcy lokali mieszkalnych, właściciele nieruchomości innych niż sąsiednie, czy też ogólnie wszyscy inni posiadający interesy faktyczne dotyczące postępowania, ale też i osoby lub jednostki organizacyjne nie występujące w ochronie żadnych indywidualnych interesów faktycznych a jedynie pragnące wypowiedzieć się w sprawie w interesie innych osób lub interesie społecznym.

W przypadku uprawnień związanych z udziałem społecznym, w tym zwłaszcza prawa do składania uwag i wniosków, sytuacja wygląda nieco inaczej niż w przypadku dostępu do informacji, mimo iż tu i tam ustawa używa słowa „każdy” dla określenia podmiotu uprawnień. Sytuacja proceduralna osoby występującej z żądaniem informacji o środowisku w trybie art.19 ustawy jest inna niż sytuacja proceduralna osoby składającej uwagi lub wnioski w trybie art. 31 ustawy. W pierwszym przypadku żądanie udostępnienia informacji wszczyna postępowanie administracyjne, w którym żądający informacji jest stroną. Obowiązują tutaj przepisy regulujące status strony, w tym art. 30 k.p.a. mówiący o stosowaniu przepisów Kodeksu cywilnego, dotyczących zdolności do czynności prawnych.

W przypadku uwag i wniosków w trybie art. 31, ich złożenie nie wszczyna postępowania, a składający je podmiot nie staje się stroną postępowania (choć nie wyklucza to możliwości stwierdzenia przez organ, że któraś z osób składających uwagi lub wnioski w istocie posiada interes prawny w postępowaniu a zatem przysługuje je status strony). ani też nawet uczestnikiem na prawach strony (takim jak np. organizacje ekologiczne w trybie art. 33). Postępowanie dotyczy bowiem praw i obowiązków innych podmiotów (głównie inwestora oraz najbliższych sąsiadów). Sytuacja proceduralna osoby składającej uwagi lub wnioski w trybie art. 31 ustawy POŚ nie jest zatem wyznaczona przepisami ogólnego postępowania administracyjnego dotyczącymi stron lub uczestników na prawach strony, a raczej zbliżona jest do sytuacji osób składających skargi i wnioski w trybie działy VIII k.p.a. — skargi i wnioski. Tutaj zaś nie obowiązuje art. 30 k.p.a. i odesłanie do przepisów o zdolności do czynności prawnych. Konkludując — „każdy” w rozumieniu art. 31 ustawy POŚ to rzeczywiście każdy: uwagę lub wniosek w trybie art. 12 ustawy złożyć może każda osoba, niezależnie od wieku i posiadania zdolności do czynności prawnych.

3.2. ZAKRES PRZEDMIOTOWY — PROCEDURY DECYZYJNE „WYMAGAJĄCE UDZIAŁU SPOŁECZEŃSTWA”

W dziale V tytułu I ustawy określona jest tylko procedura, nie daje zaś on odpowiedzi na pytanie, o jakich to „przypadkach określonych w ustawie” jest mowa, czyli do jakich procesów decyzyjnych ma ona zastosowanie. Ustawa nie wymienia w tym dziale konkretnych rodzajów postępowań ani nie daje żadnych wskazówek, który z rodzajów postępowań wymienionych w ustawie jest postępowaniem „prowadzonym z udziałem społeczeństwa”. Rozstrzygają tym więc każdorazowo przepisy regulujące dany rodzaj postępowań. Tutaj zaś ustawa dość jednoznacznie stanowi w odpowiednich miejscach, że „organ (...) zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu”: którego przedmiotem jest sporządzenie projektu: polityki ekologicznej państwa (art.15) programu ochrony środowiska (art.17), programu ochrony powietrza (art.91), programu ochrony środowiska przed hałasem (art. 119), a także wydanie pozwolenia zintegrowanego (art. 218) i sporządzenie zewnętrznego planu operacyjno–ratowniczego (art. 265 ust 6). Obowiązek ten dotyczy też postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko projektów dokumentów (art. 43) oraz postępowania, w ramach którego sporządzany jest raport o oddziaływaniu na środowisko” (art. 53).

Do procedur decyzyjnych wymagających udziału społeczeństwa ustawa POŚ zalicza:

- opracowywanie polityk, strategii, planów i programów wymagających postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko,
- opracowywanie Polityki ekologicznej państwa,
- opracowywanie programów ochrony środowiska,
- opracowywanie tzw. „programów naprawczych” dotyczących:
 - ochrony powietrza,
 - ochrony przed hałasem
- wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia,
- wydawanie pozwoleń zintegrowanych,
- opracowywanie zewnętrznego planu operacyjno–ratowniczego związanego z ryzykiem awarii przemysłowych,

Na podstawie ustawy z 2001 r. o GMO udział społeczeństwa wymagany jest również w przypadku wydawania przewidzianych w tej ustawie decyzji zezwalających na dokonywanie określonych operacji z GMO. Obecnie są to:

- zgoda na zamknięte użycie GMO,
- zgoda na zamierzone uwolnienie GMO do środowiska,
- zezwolenie na zamierzone wprowadzenie do obrotu produktów GMO,
- zezwolenie na wywóz lub tranzyt produktów GMO.

Na podstawie ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji udział społeczeństwa należy umożliwić w trakcie opracowywania krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji (umożliwienie tego udziału jest obowiązkiem Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji).

W ślad za ramową dyrektywą wodną w art. 119 ust. 7 i 9 ustawy Prawo wodne przewidziany jest wymóg przeprowadzenia specyficznej — nieco odmiennej od przewidzianej w ustawie POŚ, ale zgodnej z ramową dyrektywą wodną — procedurę udziału społeczeństwa w opracowywaniu planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. W ślad za wymaganiami dyrektywy termin na składanie uwag wynosi tutaj 6 miesięcy.

Zakres zastosowania procedury udziału społeczeństwa — zasada klocka „Lego”

Uregulowana w ustawie POŚ procedura udziału społeczeństwa jest odrębną procedurą, którą niemalże na zasadzie klocka Lego stosować można na odpowiednim etapie procedury decyzyjnej określanej jako „wymagająca udziału społeczeństwa”. Zastosowanie procedury udziału

społeczeństwa jest niezależne od istnienia reguł proceduralnych swoistych dla danej procedury decyzyjnej. Tak więc procedura udziału społeczeństwa wymagana jest na odpowiednim etapie np. postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, które to postępowanie samo w sobie jest fragmentem postępowania w sprawie wydania odpowiedniego rozstrzygnięcia (czyli np. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia). Przeważnie rozstrzygnięcie takie jest decyzją administracyjną — zastosowanie znajdują więc też przepisy k.p.a. o ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Odmiennie nieco sytuacja wygląda w przypadku planów lub programów — wprawdzie tu również procedura udziału społeczeństwa jest elementem postępowania np. w sprawie oceny oddziaływania na środowisko danego planu lub programu, ale brak jest tutaj kompleksowej regulacji prawnej — stanowiącej odpowiednik k.p.a. — regulującej procedurę tworzenia planów, programów itp. dokumentów strategicznych. W odniesieniu do niektórych z nich procedura taka regulowana jest przez uchwałę Rady Ministrów określającą regulamin prac rządu, dla innych jednak takich nadrzędnych reguł proceduralnych nie ma.

Wyłączenia

Przepisów o udziale społeczeństwa nie stosuje się w przypadku przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych. Wyłączenie to nie dotyczy jednak usytuowanych na terenach zamkniętych linii kolejowych, jeżeli informacjom o nich nie przyznano klauzuli tajności (art. 37 ustawy POŚ). Przez teren zamknięty ustawa POŚ rozumie teren, a w szczególnych przypadkach obiekt budowlany lub jego część, dostępny wyłącznie dla osób uprawnionych oraz wyznaczony w sposób określony w ustawie — Prawo geodezyjne i kartograficzne (art. 3 pkt 40).

3.3. URUCHOMIENIE PROCEDURY UDZIAŁU SPOŁECZEŃSTWA

Ustalenie, kiedy i w jakich przypadkach uruchamiana jest procedura udziału społeczeństwa, nie jest łatwe. Kwestie te regulowane są nieco odrębnie w odniesieniu do poszczególnych procedur decyzyjnych „wymagających udziału społeczeństwa”. Skutkuje to dość poważnymi konsekwencjami odnośnie momentu uruchomienia procedury i samego zakresu udziału społeczeństwa, zwłaszcza w odniesieniu do postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Zawarta w art. 31 ust 1 pkt 1) norma jest obecnie dość niejednoznaczna. O ile w oryginalnej wersji tego przepisu wyraźnie określono moment uruchomienia procedury udziału społeczeństwa nakazując, aby odbywało się to niezwłocznie po wszczęciu postępowania — to obecnie wymagane jest jedynie, aby przeprowadzić taką procedurę „przed wydaniem decyzji”. Pamiętać jednak należy, iż zarówno konwencja z Aarhus jak i prawo wspólnotowe nakazują, iż musi być ona zapewniona na tyle wcześnie, aby wszystkie opcje były jeszcze otwarte.

Na gruncie polskiego prawa sprawa ta inaczej wygląda w odniesieniu do postępowań związanych z wydawaniem decyzji indywidualnych oraz postępowań związanych z tworzeniem planów i programów.

Uruchomienie procedury udziału społeczeństwa przy decyzjach indywidualnych

Jeśli chodzi o decyzje indywidualne to szczególnie przypadek dotyczy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, z którą obecnie związana jest procedura w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Zapewnienie udziału społecznego wymagane tutaj jest: „w postępowaniu, w ramach którego sporządzany jest raport o oddziaływaniu na środowisko” (art. 53). Tak więc o ile w przypadku np. pozwolenia zintegrowanego moment uruchomienia procedury udziału społeczeństwa następować powinien wraz z wszczęciem postępowania, tzn. wraz ze złożeniem wniosku w sprawie pozwolenia zintegrowanego, o tyle w przypadku postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć następuje to wraz z wszczęciem postępowania tylko w sytuacji, gdy wraz z wnioskiem o wydanie decyzji załączony jest raport. W sytuacji zaś, gdy wymagane jest jedynie załączenie informacji o przedsię-

wzięciu, stanowiących dopiero podstawę do ustalenia, czy raport będzie wymagany, wszczęcie postępowania nie skutkuje uruchomieniem procedury udziału społeczeństwa. Moment ten następuje wraz ze złożeniem przez wnioskodawcę raportu. W przypadku zaś stwierdzenia braku obowiązku wykonania raportu, procedura udziału społeczeństwa nie jest w ogóle wymagana. W tej sytuacji organ powinien niezwłocznie umieścić w publicznie dostępnym wykazie dane o postanowieniu stwierdzającym brak raportu, a także — jeśli tego dotychczas nie uczynił — o wniosku w sprawie.

Uruchomienie procedury udziału społeczeństwa przy planach i programach

Ustalenie momentu uruchomienia procedury udziału społeczeństwa w przypadku planów, programów itp. dokumentów jest jeszcze trudniejsze niż w przypadku decyzji. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż ustawa nakazuje tutaj stosować „odpowiednio” przepisy dotyczące decyzji. Tymczasem dla przygotowywania planów, programów itp. nie stosuje się k.p.a., nie ma też żadnej, stanowiącej jego odpowiednik, regulacji prawnej określającej ogólne reguły procedury obowiązujące w takich postępowaniach. W efekcie nie ma jednoznacznego określenia co należy uważać za moment wszczęcia postępowania w sprawie planów, programów itp.. Przyjąć można, iż za moment taki uznana być może pierwsza czynność proceduralna przewidziana w ustawie dla danego postępowania.

3.4. ELEMENTY PROCEDURY UDZIAŁU SPOŁECZEŃSTWA WG POŚ

Etapy postępowania

Kluczowe elementy procedury udziału społeczeństwa określone są w art. 32 ustawy POŚ. Sformułowanie tego artykułu było kilkakrotnie już nowelizowane, aby usunąć szereg niedociągnięć redakcyjnych, mogących powodować spore kłopoty w praktyce, gdyby ujmować literalnie pewne zapisy. W dalszym ciągu jednak zidentyfikowanie kluczowych elementów tej procedury wymaga pewnych zabiegów interpretacyjnych. Jest o tyle utrudnione, że przepisy te regulują procedurę udziału społeczeństwa w odniesieniu do decyzji, nakazując jednocześnie odpowiednie ich stosowanie w odniesieniu do postępowań dotyczących planów, programów itp. podobnych dokumentów.

Tak więc na przewidzianą w ustawie procedurę udziału społeczeństwa składają się następujące elementy :

1. umieszczenie danych o dokumentach dotyczących postępowania w publicznie dostępnym wykazie,
2. podanie do publicznej wiadomości podstawowych informacji o prowadzonym postępowaniu i możliwości uczestniczenia w nim
3. zapoznanie się przez społeczeństwo z dokumentacją sprawy,
4. złożenie uwag i wniosków,
5. rozpatrzenie ich przez organ,
6. umieszczenie w publicznie dostępnym wykazie danych o podjętym rozstrzygnięciu (decyzji, planie, programie),
7. podanie do publicznej wiadomości informacji o umieszczeniu w wykazie wskazanych wyżej danych oraz o możliwości zapoznania się z rozstrzygnięciem wraz z towarzyszącą mu informacją o zgłoszonych uwagach i wnioskach oraz sposobie ich wykorzystania (w przypadku decyzji administracyjnych informacja taka znajdować się będzie w uzasadnieniu decyzji).

Ponadto przepisy POS przewidują możliwość przeprowadzenia publicznej rozprawy administracyjnej (dotyczy tylko decyzji administracyjnych — nie planów, programów itp. dokumentów strategicznych).

Umieszczenie danych w publicznie dostępnym wykazie

Umieszczenie danych w publicznie dostępnym wykazie jest w istocie pierwszą czynnością procedury udziału społeczeństwa, aby bowiem powiadomić społeczeństwo o umieszczeniu w wykazie danych o wniosku o wydanie decyzji, o raporcie OOŚ ewentualnie o projekcie planu lub programu itd. należy wpieryw faktycznie tego dokonać, tzn. wypełnić kartę informacyjną zgodnie z odpowiednim formularzem, którego wzór znajduje się w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw środowiska wydanym na podstawie art. 19 ust. 8 ustawy POŚ.

Zapoznanie się z dokumentacją

W czasie 21-dniowego, wskazanego w ogłoszeniu okresu organ ma obowiązek udostępnić każdemu zainteresowanemu wszystkie dotyczące danej sprawy dokumenty. Na przykład dla decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będzie to przede wszystkim wniosek o wydanie decyzji, przedłożone wraz z nim załączniki, prognozę lub raport OOŚ (udostępniać należy całą prognozę lub raport, a nie tylko streszczenie nietechniczne), dla przedsięwzięć z II i III grupy — również postanowienia dotyczące potrzeby sporządzenia i zakresu raportu (wydane przez organy opiniujące i organ prowadzący postępowanie), a także wszelkie inne materiały i dane związane ze sprawą. Zwrócić należy uwagę, aby były one dostępne do wglądu przez cały ten okres.

Jak wspomniano wyżej, informacje o dokumentacji dotyczącej danej sprawy (np. w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach — o wniosku, raporcie i ewentualnie postanowieniach dotyczących obowiązku sporządzenia i zakresu raportu) umieszcza się w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach, o którym mowa w art. 19 ust. 6 ustawy POŚ. Przewidziany przez ustawę sposób zapoznania się z dokumentacją zakłada więc skorzystanie z publicznie dostępnego wykazu: osoby zainteresowane najpierw szukają danych o potrzebnych dokumentach w wykazie, a potem kierując się zawartymi w nim informacjami, w tym m.in. o miejscu przechowywania dokumentów (nazwie komórki, numerze pokoju) proszą o udostępnienie dokumentów. W praktyce stosowane (i godne polecenia) jest podawanie już w samym ogłoszeniu podającym informacje do publicznej wiadomości także informacji o miejscu, gdzie można zapoznać się już z samą dokumentacją, a nie tylko z wykazem. Rozwiązanie takie jest tym bardziej pożądane, że — jak wykazały badania statystyczne, duża część urzędów, wbrew ustawowemu obowiązkowi — nie prowadzi wykazów, lub prowadzi je w sposób niepełny.

Składanie uwag i wniosków

Na składanie uwag i wniosków ustawa POŚ przewiduje 21-dniowy termin. Dla składania uwag i wniosków w procedurze przygotowaniu dokumentów planistycznych ustawa przewiduje termin określony jako „co najmniej 21 dni”. Wprowadzenie takiego sformułowania pozwala na bardziej elastyczne ustalanie dłuższych terminów, co jest wymagane przez dyrektywę 2003/35/WE.

Do biegu terminu stosuje się przepisy Kpa (chodzi tu o dni kalendarzowe, nie robocze, z tym, że jeśli ostatni dzień terminu przypada na dzień wolny od pracy, termin upływa dnia następnego). Początek biegu tego terminu wskazywany jest przez organ w samym powiadomieniu. Oczywiście jest, iż termin ten wyznaczony być musi tak, aby pozwolić na wypełnienia wszystkich wymagań co do poinformowania społeczeństwa.

Szczególne jest tutaj sytuacja organizacji ekologicznych. Termin 21 dni dotyczy składania uwag i wniosków, a nie trybu zgłaszania chęci uczestniczenia w postępowaniu na prawach strony. Organizacja nie jest związana terminem 21 dni na wystąpienie z żądaniem uczestniczenia w danym postępowaniu na prawach strony. Ani ustawa POŚ, ani Kpa nie określają terminu na wystąpienie z takim żądaniem. Przyjąć więc można, iż organizacja wystąpić może z takim żądaniem w dowolnym momencie postępowania, pod warunkiem, iż wcześniej złożyła — zgodnie z wprowadzonym w nowelizacji z 2005 r. brzmieniem art. 33 ust. 1 — uwagi i wnioski w ramach procedury udziału społeczeństwa.

Rozpatrzenie uwag i wniosków społeczeństwa

Uwagi i wnioski złożone w trakcie procedury udziału społeczeństwa muszą następnie zostać przez organ rozpatrzone (co niekoniecznie znaczy, że muszą być uwzględnione); należy je natomiast poważnie rozważyć i zastanowić się nad ich zasadnością oraz uzasadnić swoje stanowisko w tym względzie.

Sposób rozpatrzenia uwag i wniosków musi zostać opisany:

- w przypadku decyzji indywidualnych — w ich uzasadnieniu
- w przypadku planów, programów i innych dokumentów strategicznych — w pisemnej informacji dołączanej do gotowego dokumentu (art. 44 ust. 2 pkt 3 ustawy POŚ); w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ta pisemna informacja stanowi załącznik do planu w rozumieniu art. 20 upzp.

Jednocześnie trzeba pamiętać, że — inaczej niż w przypadku skarg i wniosków zgłaszanych na podstawie działu VIII Kpa — przepisy ustawy POŚ nie przewidują obowiązku indywidualnego odpowiadania osobom, które złożyły uwagi. Formą takiej odpowiedzi jest natomiast właśnie uzasadnienie decyzji.

Poinformowanie o podjętym rozstrzygnięciu

Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy POŚ należy publicznie poinformować o podjętym rozstrzygnięciu, dla którego wymagana była procedura udziału społeczeństwa. Zgodnie z tym przepisem organ najpierw powinien umieścić dane o rozstrzygnięciu w publicznie dostępnym wykazie o dokumentach, a następnie podać do publicznej wiadomości o umieszczeniu danych w wykazie (a tym samym — o możliwości zapoznania się z treścią rozstrzygnięcia i jego uzasadnieniem).

Podanie do publicznej wiadomości powinno przy tym nastąpić przy użyciu tych samych sposobów, jakich użyto do zawiadomienia o możliwości składania uwag i wniosków (tablice ogłoszeń, strona internetowa i inne).

ROZDZIAŁ 4. OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO PRZEDSIĘWZIĘĆ

1. WPROWADZENIE

Prawidłowe wypełnianie przepisów z zakresu ochrony środowiska, zwłaszcza przepisów proceduralnych dotyczących ocen oddziaływania na środowisko, udziału społeczeństwa oraz oceny wpływu na obszary Natura 2000 ma ogromne znaczenie w odniesieniu do przedsięwzięć kwalifikowanych do dofinansowania z Funduszu Spójności lub funduszy strukturalnych, czego dobitnym dowodem było wstrzymanie przez Komisję Europejską w stosunku do Polski środków z Funduszu Spójności o wartości ponad 1 mld euro. Wskazywanym przez Komisję powodem wstrzymania finansowania było tu nieprawidłowe wypełnianie wymagań odpowiednich dyrektyw UE, a mianowicie dyrektywy 85/337 dotyczącej ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć oraz dyrektywy 92/43 dotyczącej ochrony siedlisk naturalnych i siedlisk gatunków (tzw. dyrektywa habitatowa). Mają one bardzo istotne znaczenie także dla oceny projektów finansowanych z krajowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Dla członków rad nadzorczych funduszy ochrony środowiska przepisy o ocenach oddziaływania na środowisko są cennym instrumentem weryfikacji projektów finansowych lub planowanych do finansowania z funduszy.

2. ŹRÓDŁA PRAWA

Akty prawa wspólnotowego:

- Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska (znowelizowanej dyrektywą 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. oraz dyrektywą 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r.) oraz
- Dyrektywa Parlamentu i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny skutków niektórych planów i programów dla środowiska,
- Dyrektywa Parlamentu i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie udziału społecznego w tworzeniu niektórych planów i programów dotyczących środowiska.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej flory i fauny (zwanej dyrektywą habitatową lub siedliskową),
- Dyrektywa 96/82/WE w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych wypadków związanych z substancjami niebezpiecznymi (zwanej dyrektywą Seveso II),
- Dyrektywa Rady 99/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów,
- Dyrektywa Parlamentu i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. w sprawie stworzenia podstaw dla przedsięwzięć Wspólnoty w zakresie polityki wodnej (zwanej ramową dyrektywą wodną).

Podstawowe akty prawa krajowego:

- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska — dalej zwanej POŚ (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.),
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.),
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane (Dz. U. 2000 Nr 106, poz. 1126 (tekst jednolity) ze zm.).

Akty prawa międzynarodowego:

- Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r., zwana Konwencją z Espoo (Dz. U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110).
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., zwana Konwencją z Aarhus (Dz. U. Nr 78, poz. 706).

3. OCENA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO PLANÓW I PROGRAMÓW

Przepisy o ocenach oddziaływania na środowisko planów i programów (tzw. strategiczne OOS) stanowią realizację dyrektywy 2001/42 o ocenie skutków i programów na środowisko.

3.1. DOKUMENTY WYMAGAJĄCE OOS

Rodzaje dokumentów

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy POŚ przeprowadzenia oceny wymagają:

- projekt polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, projekty planów zagospodarowania przestrzennego (są to dokumenty, których opracowywanie przewidziane jest w ustawie z dnia o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz projekty strategii rozwoju regionalnego (dokument, którego opracowanie przewiduje ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o narodowym Planie Rozwoju; Dz. U. Nr 116, poz. 1206)

- projekty polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywane przez organy administracji, ustalające ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy POŚ — czyli przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (wymagających OOS),
- projekty polityk, strategii, planów lub programów innych niż wymienione wyżej (w art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy POŚ), które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony, jeżeli realizacja postanowień tych polityk, strategii, planów lub programów może znacząco oddziaływać na ten obszar (wymóg przeprowadzania oceny oddziaływania dla tych dokumentów wprowadzony został do polskiego prawa w ślad za art. 6 ust. 3 dyrektywy habitatowej).

Specjalny reżim dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

W przypadku OOS dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ustawa POŚ przewiduje pewne odrębności w stosunku do OOS dla innych dokumentów. Celem takiego zróżnicowania było uniknięcie wprowadzania dodatkowych kłopotów dla gmin, które dopiero zaczęły nabierać praktyki związanej ze sporządzaniem prognoz dla planów miejscowych.

Zmiany dokumentów

Zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy POŚ przeprowadzenie OOS wymagane jest również w przypadku wprowadzania zmian do dokumentów wymagających oceny.

Możliwość odstąpienia

Organ administracji opracowujący projekty dokumentów sektorowych (tj. wskazanych w art. 40 ust. 1 pkt 2) lub wprowadzający zmiany do tych dokumentów może, w porozumieniu z organem ochrony środowiska oraz odpowiednio Głównym lub wojewódzkim inspektorem sanitarnym odstąpić od przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, gdy uzna, że realizacja postanowień tych dokumentów nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko. Dokonując takiej oceny organy mają obowiązek kierować się kryteriami wymienionymi w art. 40 ust. 3 ustawy POŚ — wprowadzonymi do polskiego prawa w ślad za załącznikiem II do dyrektywy 2001/42/WE.

Odstąpienie od przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko może przy tym dotyczyć wyłącznie projektów dokumentów, które albo wprowadzają jedynie niewielkie modyfikacje w ustaleniach wcześniej przyjętych dokumentów, albo dotyczą obszarów w granicach jednego powiatu.

3.2. PROGNOZA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

Dokument sporządzany w toku oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do planów, programów itp. dokumentów strategicznych, ustawa POŚ określa mianem prognozy oddziaływania na środowisko. Odpowiedzialnym za wykonanie prognozy jest organ administracji publicznej opracowujący projekt dokumentu lub wprowadzający zmiany do przyjętego już dokumentu. Ustawa POŚ nigdzie właściwie nie precyzuje, że prognoza ma być odrębnym dokumentem, wyobrazić więc sobie można, iż stanowi ona element opracowywanego dokumentu.

Wymagania dotyczące prognozy

Szczegółowe wymagania co do prognozy określa art. 41 ust. 2 ustawy POŚ. Zgodnie z nim prognoza powinna m.in. zawierać informacje o zawartości, głównych celach projektowanego dokumentu oraz jego powiązaniach z innymi dokumentami, określać, analizować i oceniać istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu, określać, analizować i oceniać stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem.

3.3. OPINIOWANIE, UZGADNIANIE I UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA

Po wykonaniu prognozy organ opracowujący projekt dokumentu poddaje go wraz z prognozą opiniowaniu przez te same organy, które uzgadniały zakres prognozy. O ile jednak w przypadku decydowania o konieczności wykonania oceny oraz o zakresie prognozy formą współdziałania organów było odpowiednio: porozumienie i uzgodnienie — a więc obydwie o charakterze współdecydowania, to w przypadku projektu dokumentu poddawany jest on jedynie opinii organu ochrony środowiska — a więc współdziałanie przybiera tutaj formę niewiążącą. Występuje tu zatem zupełnie odwrotna sytuacja niż w przypadku przedsięwzięć, gdzie organy ochrony środowiska tylko opiniują konieczność wykonania oceny i jej zakres, natomiast uzgodnienie dotyczy samego rozstrzygnięcia w sprawie.

Organy właściwe do uzgadniania i opiniowania

Organami administracji publicznej właściwymi do uzgadniania zakresu i szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko oraz opiniowania projektów dokumentów lub zmian do przyjętych już dokumentów są (art. 45 i art. 381 ustawy POŚ):

- minister właściwy do spraw środowiska oraz Główny Inspektor Sanitarny — dla postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzanych przez centralny organ administracji publicznej,
- wojewoda oraz państwowy wojewódzki inspektor sanitarny — dla pozostałych postępowań.

Udział społeczeństwa

Istotnym elementem postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko programów i planów jest, zgodnie z art. 43 ust. 2 ustawy POŚ, zastosowanie procedury udziału społeczeństwa (zob. rozdział 3).

3.4. WPŁYW NA OBSZAR NATURA 2000

W przypadku, gdy z przeprowadzonej oceny wynika, że realizacja danego dokumentu będzie miała negatywny wpływ na obszar Natura 2000 w grę wchodzić będzie specjalny tryb przewidziany w art. 34 i 35 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z tymi przepisami realizacja planu lub programu, która może mieć negatywny wpływ na obszar Natura 2000 może nastąpić tylko za zezwoleniem wojewody, a na obszarach morskich — dyrektora urzędu morskiego (zezwolenie to może być udzielone, gdy spełnione są odpowiednie, wymienione w art. 34 uop warunki). Ustawa o ochronie przyrody nie precyzuje w jakiej formie dokonane ma być owo zezwolenie. Przyjmując należy, że chodzi o uzgodnienie przygotowywanego dokumentu.

3.5. KLUCZOWE ELEMENTY POSTĘPOWANIA

Kluczowe elementy postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dokumentu to:

- ustalenie, w porozumieniu z właściwymi organami, czy dany dokument wymaga oceny czy nie,
- ustalenie, w porozumieniu z właściwym organem, zakresu prognozy,
- wykonanie prognozy,
- poddanie projektu dokumentu, wraz z prognozą, procedurze udziału społeczeństwa oraz opinii właściwego organu,
- rozpatrzenie uwag i wniosków społeczeństwa, ustaleń prognozy oraz opinii właściwego organu,
- przyjęcie dokumentu uwzględniającego ustalenia prognozy oraz rezultaty uwag, wniosków i opinii,

- podanie do publicznej wiadomości ostatecznego dokumentu (przy czym — zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy POŚ — do dokumentu tego należy dołączyć pisemne informacje o sposobie wykorzystania: ustaleń zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, opinii i uzgodnień właściwych organów, wyników udziału społeczeństwa, a w przypadku przeprowadzenia postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko — również wyników konsultacji transgranicznych, informacji o metodach i częstotliwości przeprowadzania analizy realizacji postanowień dokumentu,
- analiza realizacji postanowień dokumentu.

4. PROCEDURA OOŚ DLA PRZEDSIĘWZIĘĆ

4.1. CZEGO DOTYCZY OCENA ODDZIAŁYWANIA PRZEDSIĘWZIĘCIA NA ŚRODOWISKO ?

W postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, zgodnie z art. 47 ustawy POŚ, określa się, analizuje oraz ocenia:

- bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na:
 - środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi,
 - dobra materialne,
 - dobra kultury,
 - wzajemne oddziaływanie między czynnikami, o których mowa wyżej,
 - dostępność do złóż kopalin,
- możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania na środowisko,
- wymagany zakres monitoringu.

4.2. MIEJSCE W SYSTEMIE KONTROLI PROCESU INWESTYCYJNEGO (DECYZJE I ZGŁOSZENIA WYMAGAJĄCE OOŚ)

Od czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy POŚ z 2005 r.¹³ ocena oddziaływania na środowisko, która tradycyjnie oparta była na włączeniu w różne procedury kontroli procesu inwestycyjnego, tj. była elementem postępowania w sprawie np. warunków zabudowy i zagospodarowania terenu czy decyzji o scalaniu gruntów itd.) obecnie przeprowadzana jest przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (decyzja ta i procedura jej wydawania omówione zostały w rozdziale III.2.4). Decyzja ta stanowi dla przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko jakby dodatkowy etap kontroli procesu inwestycyjnego. Jej uzyskanie poprzedza te etapy kontroli procesu inwestycyjnego, które ostatecznie pozwalają na realizację przedsięwzięcia, np. uzyskanie pozwolenia na budowę, koncesji, niektórych pozwoleń na budowę i innych decyzji wymienionych w art. 46 ust. 4 ustawy POŚ.

Należy przy tym zauważyć, że wspomniana wyżej nowelizacja ustawy POŚ ograniczyła listę decyzji zawartą w art. 46 ust. 4 POŚ usuwając z niej:

- decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- pozwolenia wodnoprawne na:
 - pobór wód podziemnych,
 - rolnicze wykorzystanie ścieków.

Przed wydaniem tych decyzji nie będzie wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, a tym samym także ocena oddziaływania na środowisko. Z drugiej jednak strony wpro-

¹³ Ustawa z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy — Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 954)

wadzone wymóg uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (a więc i przeprowadzenia OOS) przed dokonaniem zgłoszenia (dokonywanym na podstawie Prawa budowlanego):

- budowy,
- robót budowlanych,
- zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

4.3. PRZEDSIĘWZIĘCIA WYMAGAJĄCE OCENY

4.3.1. POJĘCIE PRZEDSIĘWZIĘCIA

Zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy POŚ przez „przedsięwzięcie” rozumieć należy: „zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin, wymagającą decyzji, o której mowa w ust. 4 pkt 2–9, lub zgłoszenia, o którym mowa w ust. 4a” przy czym, zgodnie z art. 46 ust. 2a: „Przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty” W świetle powyższej definicji „przedsięwzięciem” jest tylko taka działalność, która wymaga którejś z wymienionych wyżej decyzji zezwalających na realizację przedsięwzięcia lub też wymaga zgłoszenia w trybie Prawa budowlanego. Tak więc zakres tego pojęcia nie jest stały i zależy od zakresu kontroli regulacyjnej określonej innymi ustawami. W chwili obecnej zakresem tego pojęcia nie będzie objęte np. wycinanie drzew czy też zalesianie, jak również np. pobór wód podziemnych czy też podjęcie intensywnej hodowli zwierząt — o ile nie wiąże się to z pracami budowlanymi lub zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego.

4.3.2. RODZAJE PRZEDSIĘWZIĘĆ WYMAGAJĄCYCH OCENY

Przeprowadzenie oceny wymagane jest w odniesieniu do dwóch kategorii przedsięwzięć:

- przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
- przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko podzielone są na dwie grupy:

- przedsięwzięcia, o których mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1 ustawy POŚ (potocznie określane jako tzw. przedsięwzięcia z I grupy),
- przedsięwzięcia, o których mowa w art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy POŚ (potocznie określane jako tzw. przedsięwzięcia z II grupy).

Generalnie rzecz biorąc, ustawa POŚ nawiązuje tutaj do podziału przedsięwzięć określonego w załącznikach I i II do dyrektywy 337/85, przy czym dla każdej z tych grup postępowanie w sprawie oceny rządzi się nieco odmiennymi prawami.

Listę rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zgodnie z art. 51 ust. 8 ustawy POŚ, określa w drodze rozporządzenia Rada Ministrów. W chwili obecnej jest to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.), które wiosną 2005 r. zostało istotnie nowelizowane. Rodzaje przedsięwzięć należących do I grupy wymienione są w paragrafie 2, a rodzaje przedsięwzięć należących do II grupy w paragrafie 3 tego rozporządzenia.

Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Nowelizacja ustawy POŚ z 2005 r. wprowadziła nową kategorię przedsięwzięć wymagających OOS — właśnie przedsięwzięcia „mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000” (art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy) — potocznie określane jako tzw. przedsięwzięcia z III grupy. Wprowadzenie tej kategorii umożliwić ma przeprowadzanie oceny „habitatowej”.

Ustawa nie zawiera definicji „przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000” tym niemniej zawiera pewne określenie tych przedsięwzięć. Przez „przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000” rozumieć należy przedsięwzięcie:

- które może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a przy tym
- nie jest bezpośrednio związane z ochroną danego obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, i
- nie należy do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko określonych na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy POŚ.

Ustawa nie przewiduje określenia listy przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 — może to więc być potencjalnie każde przedsięwzięcie. Może to być więc np. przedsięwzięcie należące do rodzaju przedsięwzięć określonych jako mogące znacząco oddziaływać na środowisko, ale cechujące się niższymi wartościami progowymi niż określone dla grupy II, może to też być przedsięwzięcie nie należące do żadnego z rodzajów przedsięwzięć określonych jako mogące znacząco oddziaływać na środowisko — np. domek mieszkalny tak usytuowany i o takich parametrach, że może potencjalnie może znacząco oddziaływać na położony nieopodal obszar Natura 2000.

Ostatecznie o konieczności przeprowadzenia oceny w przypadku takich przedsięwzięć rozstrzyga organ zezwalający na realizację danego przedsięwzięcia (np. wydający pozwolenie na budowę).

Podział przedsięwzięć według procedury

Z punktu widzenia procedury przedsięwzięcia podlegające ocenie oddziaływania na środowisko podzielić można na:

- przedsięwzięcia zawsze wymagające raportu,
- przedsięwzięcia, dla których wykonanie raportu może być wymagane.

Przedsięwzięciami zawsze wymagającymi raportu są przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko z I grupy.

Przedsięwzięciami, dla których wykonanie raportu może być wymagane są:

- przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko z II grupy,
- przedsięwzięcia, mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

W przypadku tak jednych jak i drugich ustalenie czy dane przedsięwzięcie wymaga raportu następuje po przeprowadzeniu procedury selekcji, w czasie której właściwe organy, na podstawie odpowiednich informacji dostarczonych przez wnioskodawcę, po zasięgnięciu odpowiednich opinii i przy zastosowaniu odpowiednich kryteriów, dokonują każdorazowo kwalifikacji do wykonania raportu.

4.4. DOKUMENTACJA OOS

Ustawa POŚ przewiduje dwa rodzaje dokumentacji związanej z wykonywaniem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko:

- informacje o planowanym przedsięwzięciu, o których mowa w art. 49 ust. 3,
- raport o oddziaływaniu na środowisko.

Informacje o planowanym przedsięwzięciu

Informacje o planowanym przedsięwzięciu (często określane jak karta informacyjna przedsięwzięcia) stanowią wstępną dokumentację służącą uruchomieniu procesu oceny. Za dostarczenie tych informacji odpowiedzialny jest wnioskodawca. Zakres wymaganych informacji jest w jednym i drugim przypadku taki sam i określony jest w art. 49 ust. 3 ustawy POŚ.

Raport o oddziaływaniu na środowisko

Podstawowy dokument sporządzany w toku oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ustawa określa mianem raportu o oddziaływaniu na środowisko. Za wykonanie raportu odpowiedzialny jest wnioskodawca (z wyjątkiem decyzji zatwierdzającej projekt scalania lub wymiany gruntów rolnych i leśnych, gdzie raport sporządza organ prowadzący postępowanie). Raport OOS powinien zawierać treść określoną w art. 52 ust. 1 ustawy POŚ.

4.5.PROCEDURA OOS

Procedura OOS — przegląd

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko różni się nieco w zależności od tego, czy dotyczy to przedsięwzięć zawsze wymagających raportu (przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko z I grupy) czy też przedsięwzięć, dla których wykonanie raportu może być wymagane (tzn. przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko z II grupy oraz przedsięwzięć, mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000).

Podstawowa różnica polega na etapie selekcji (kwalifikacji do wykonania raportu), który nie ma zastosowania w przypadku przedsięwzięć zawsze wymagających raportu. Ponadto w przypadku tych ostatnich ustalenie zakresu raportu tylko w przypadku oddziaływania transgranicznego jest obowiązkowe. Natomiast procedura udziału społecznego ma zastosowanie tylko w sytuacji, gdy jest wykonywany raport — a więc w przypadku wszystkich przedsięwzięć zawsze wymagających raportu oraz tych spośród przedsięwzięć, dla których wykonanie raportu może być wymagane, które zostały zakwalifikowane do wykonania raportu.

Elementy procedury oceny

- selekcja (kwalifikacja do wykonania raportu),
- ustalenie zakresu raportu (tylko gdy raport wymagany),
- udział społeczny (tylko gdy raport wymagany),
- uzgodnienie,
- decyzja
- analiza porealizacyjna.

Udział społeczeństwa

Niezbędnym elementem postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć wymagających raportu jest zastosowanie procedury udziału społeczeństwa (zob. rozdział 3).

Procedura w przypadku przedsięwzięć, dla których raport może być wymagany

Kluczowe elementy postępowania w przypadku przedsięwzięć, dla których raport może być wymagany:

1. Złożenie wniosku wraz z informacjami o planowanym przedsięwzięciu,
2. Poddanie wniosku, wraz z informacjami, opinii organu uzgadniającego,
3. Rozpatrzenie opinii organu i ustalenie na tej podstawie wymogu wykonania raportu i jego zakresu,
4. Wykonanie raportu,
5. Poddanie raportu procedurze udziału społeczeństwa i rozpatrzenie uwag i wniosków,
6. Uzgodnienie decyzji z organem uzgadniającym,
7. Podanie decyzji, wraz z uzasadnieniem, do publicznej wiadomości,
8. Analiza porealizacyjna (jeśli wymagana).

W przypadku stwierdzenia braku wymogu wykonania raportu punkty 4 i 5 oraz 8 nie mają zastosowania.

Procedura w przypadku przedsięwzięć, dla których raport jest zawsze wymagany

Kluczowe elementy postępowania w przypadku przedsięwzięć, dla których raport jest zawsze wymagany:

01. Wystąpienie o ustalenie zakresu raportu (dobrowolne — z wyjątkiem sytuacji, gdy jest oddziaływanie transgraniczne),
02. Poddanie wniosku, wraz z informacjami, opinii organu uzgadniającego,
03. Rozpatrzenie opinii organu i ustalenie na tej podstawie zakresu raportu,
 1. Złożenie wniosku, wraz z raportem,
 2. Poddanie wniosku, wraz z raportem, procedurze udziału społeczeństwa oraz opinii organu uzgadniającego,
 3. Rozpatrzenie uwag i wniosków społeczeństwa
 4. Uzgodnienie decyzji z organem uzgadniającym,
 5. Podanie decyzji, wraz z uzasadnieniem, do publicznej wiadomości
 6. Analiza porealizacyjna (jesli wymagana).

ROZDZIAŁ 5. PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

1. ZNACZENIE PRAWA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Wiedza o podstawowych zasadach i procedurach zamówień publicznych może być pomocna dla przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Środki pochodzące z funduszy ochrony środowiska są bowiem środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i dysponowanie tymi środkami w pewnych wypadkach także przez podmioty prywatne wymaga zastosowania procedur zamówień publicznych. Zasady prawa zamówień publicznych, w tym zasada jawności (art. 8 ustawy — Prawo zamówień publicznych) mogą być wykorzystywane przez przedstawicieli organizacji ekologicznych do skutecznego sprawowania społecznego nadzoru nad wykorzystaniem środków z funduszy ochrony środowiska.

2. PODSTAWY PRAWNE

2.1. ŹRÓDŁA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Prawo zamówień publicznych jest uregulowane przez szereg aktów prawa wspólnotowego. Są to zarówno normy prawa pierwotnego (traktaty) jak i akty prawa wtórnego (w przypadku zamówień publicznych są to dyrektywy).

W Traktacie o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (TWE) brak norm odnoszących się wprost do zagadnienia zamówień publicznych. Nie mniej jednak podlegają one ogólnym regułom TWE, takim jak zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (art. 12 TWE), zasady dotyczące rynku wewnętrznego (art. 23–35 TWE), zakaz porozumień naruszających konkurencję (art. 81 TWE), zakaz nadużywania pozycji dominującej (art. 82 TWE), reguły dotyczące przedsiębiorstw publicznych i posiadających prawa specjalne i wyłączne (art. 86 TWE) a także zasadom dotyczącym pomocy publicznej (art. 87 TWE).¹⁴

Problematykę zamówień publicznych regulują następujące akty prawa wtórnego:

- dyrektywa Rady 93/37/EWG z 14 czerwca 1993 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane;
- dyrektywa Rady 93/36/EWG z 14 czerwca 1993 r. w sprawie koordynacji procedur zamówień publicznych na dostawy;

¹⁴ K. Strzyczkowski, Prawo gospodarcze publiczne, LexisNexis Warszawa 2005, str. 441;

- dyrektywa Rady 92/50/EWG z 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji procedur zamówień publicznych na usługi;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 97/52/WE z 13 października 1993 r. zmieniająca dyrektywę 92/50/EWG, dyrektywę 93/36/EWG oraz dyrektywę 93/37/EWG;
- dyrektywa Rady 89/665/EWG z 25 lutego 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów i regulacji administracyjnych dotyczących stosowania procedur odwoławczych w udzielaniu zamówień publicznych;
- dyrektywa Rady 92/13/EWG z 25 lutego 1992 r. w sprawie koordynacji przepisów i regulacji administracyjnych dotyczących stosowania zasad Wspólnoty w zakresie procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji;
- dyrektywa Rady 93/38/EWG z 14 czerwca 1993 r. w sprawie koordynacji procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetycznej, transportu i telekomunikacji;
- dyrektywa Komisji 2001/78/WE z 13 września 2001 r. w sprawie zmiany dyrektyw Rady 93/36/EWG, 93/37/EWG, 92/50/EWG, 97/52/WE, 93/38/EWG, 98/4/WE
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2195/2002/WE z 5 listopada 2002 r. w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/18/WE z 30 kwietnia 2004 r. — tzw. klasyczna;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/17/WE z 30 kwietnia 2004 r. — tzw. sektorowa

Dyrektywa klasyczna zastępuje dyrektywy dotyczące udzielania zamówień publicznych na usługi (92/50/EWG), dostawy (93/36/EWG) i roboty budowlane (93/37/EWG) oraz ich nowelizację dyrektywą 97/52/WE. Dyrektywa sektorowa zastępuje dyrektywę dotyczącą sektorów gospodarki wodnej, energii, transportu i telekomunikacji 93/38/EWG i jej nowelizację dyrektywą 98/4/WE. Te tzw. "stare" dyrektywy przestaną obowiązywać 31 stycznia 2006, czyli po upływie czasu przeznaczonego na wdrożenie nowych dyrektyw do prawa krajowego państw członkowskich.

2.2. ŹRÓDŁA PRAWA KRAJOWEGO

W prawie polskim kluczową regulacją jest ustawa z dnia 29 stycznia 2004r. — Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177, ze zm.). Do ustawy tej wydano kilkadziesiąt rozporządzeń wykonawczych. W dniu 7 kwietnia 2006 r. dokonano obszernej nowelizacji ustawy — Prawo zamówień publicznych. Ustawa ta została opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 10 maja 2006 r. Nr 79, poz. 551. Ustawa nowelizująca weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia tj. dnia 25 maja 2006 r.

Ustawa — Prawo zamówień publicznych tworzy system prawa zamówień publicznych, którego swoistość wyznaczają zasady i tryb udzielania zamówienia publicznego, środki ochrony prawnej, specjalne organu kontrolujące i nadzorujące proces stosowania prawa. Na ten swoisty podsystem składają się normy prawa materialnego, normy prawa ustrojowego oraz normy proceduralne.

3. ZAKRES PRZEDMIOTOWY I PODMIOTOWY USTAWY — PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Określenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego zastosowania ustawy — Prawo zamówień publicznych prowadzi do odpowiedzi na pytania : kto i w jakich okolicznościach ma obowiązek stosowania ustawy. Aby określić zakres przedmiotowy i podmiotowy należy w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie czym jest zamówienie publiczne ?

Zamówienie publiczne można sprowadzić do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj. do ogółu przewidzianych przepisami prawa zamówień publicznych czynności praw-

nych i faktycznych podjętych przez upoważnione podmioty prawne w celu udzielenia zamówienia publicznego i jego wykonania. Ustawa — Prawo zamówień publicznych wprowadziła definicję zamówienia publicznego. Wg art. 2 pkt 13) tej ustawy zamówienie publiczne to odpłatna umowa zawierana między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane.

Jest to umowa odpłatna, zawierana między zamawiającym a wykonawcą. Tylko umowa odpłatna stanowi formę prawną zamówienia publicznego, co wyklucza inne formy prawne. Zamawiającym jest każda osoba fizyczna lub prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, obowiązana do stosowania ustawy w określonej sytuacji.

Wykonawcą jest zaś osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego.

3.1. ZAKRES PODMIOTOWY USTAWY

Określenie zakresu podmiotowego ustawy — Prawo zamówień publicznych prowadzi nas do odpowiedzi na pytanie kto ma obowiązek stosować przepisy o zamówieniach publicznych. Zgodnie z tą ustawą trzy rodzaje podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych:

- 1) Podmioty określone w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 — osoby sektora finansów publicznych — obowiązane są stosować przepisy ustawy bez ograniczeń i w sposób bezwarunkowy
- 2) Podmioty określone w art. 3 ust. 1 pkt 3–7 i ust. 2 — obowiązane są do stosowania ustawy po spełnieniu określonych ustawowo warunków;
- 3) Podmioty inne niż wskazane w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy — wyjątkowo i warunkowo.

Ad. 1). Co do zasady do stosowania przepisów ustawy obowiązane są **jednostki sektora finansów publicznych** w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104, ze zm.), tzn. organy władzy publicznej, organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały, jednostki samorządu terytorialnego i ich organy oraz związki, jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, fundusze celowe, państwowe szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, samodzielne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe lub samorządowe instytucje kultury, ZUS, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) i zarządzane przez nią fundusze, Narodowy Fundusz Zdrowia, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.

Ad. 2). Warunkowo obowiązek stosowania przepisów ustawy mają podmioty określone w art. 3 ust. 1 pkt 3 — tzn. osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemającym charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli są finansowane na poziomie przekraczającym 50% przez organy państwowe, samorządowe lub inne instytucje prawa publicznego posiadają ponad połowę udziałów lub akcji tych osób prawnych, sprawują nadzór nad ich organem zarządzającym lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego. Jest to więc wskazanie na tzw. „**instytucję prawa publicznego**”¹⁵, która występuje w tzw. „dyrektywach klasycznych”, gdzie określona jest jako każdy podmiot, który:

- 1) został ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, nie mającym charakteru przemysłowego lub handlowego;
- 2) posiada osobowość prawną;

¹⁵ K. Strzyczkowski, op. cit. str. 444;

- 3) spełnia co najmniej jeden z trzech poniższych warunków:
- a) jest finansowany w przeważającej części przez organy państwowe, organy samorządowe lub inne instytucje prawa publicznego
 - b) jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów
 - c) ponad połowę składu jej organu kierowniczego, zarządzającego lub nadzorczego stanowią osoby mianowane przez organy państwowe, samorządowe lub inne instytucje prawa publicznego

Interpretacją pojęcia „instytucji prawa publicznego” zajął się Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS). Z wielu wyroków ETS można wyciągnąć kilka wniosków o charakterze ogólnym:

- W sytuacji, gdy przedsiębiorstwo zostało ustanowione w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, nie mającym charakteru handlowego ani przemysłowego jednak obecnie działa na zasadach komercyjnych — rozstrzygające jest w jakim celu został powołany dany podmiot. Jeśli oprócz wykonywania zadań publicznych prowadzi obecnie także działalność nastawioną na zysk, lecz pierwotnie został utworzony w celu zaspokajania potrzeb powszechnych w dalszym ciągu powinien być uznawany za instytucję prawa publicznego, nawet gdy działalność publiczna stanowi obecnie niewielką część działalności danego podmiotu, zaś przeważająca jest działalność handlowa (sprawa C-44/96 — Mannesmann)
- Pojęcie instytucji prawa publicznego powinno być rozumiane funkcjonalnie. Za taką instytucję może być uznany również podmiot, który wprawdzie nie został powołany w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, ale zaczął prowadzić taką działalność (publiczną) (sprawa C-470/00 Uniwesale Bau)
- Przedsiębiorstwo komercyjne nawet jeśli zostało utworzone przez zamawiającego lub jego środki pochodzą od zamawiającego nie może być uznane za instytucję prawa publicznego (Manessmann)
- Należy odróżnić potrzeby o charakterze powszechnym nie mającym charakteru przemysłowego ani handlowego od potrzeb o charakterze powszechnym mającym taki charakter (sprawa C-360 Arnheim)
- Nie wszystkie sytuacje, w których następuje przekazywanie środków publicznym instytucjom prawa publicznego mieści się w zakresie „finansowania” w rozumieniu dyrektyw i w konsekwencji w rozumieniu ustawy — Prawo zamówień publicznych. Finansowaniem są takie sytuacje, w których środki publiczne są przekazywane nie w zamian za konkretne świadczenie, lecz ogólnie na funkcjonowanie podmiotu, które to sytuacje powodują powstanie stosunku podporządkowania lub zależności od zamawiającego. Nie jest finansowaniem w rozumieniu dyrektywy przekazywanie środków w wyniku zawartych umów, w zamian za określone konkretne świadczenia (Sprawa C-380/98 Cambridge University).¹⁶

Ad. 3). Obowiązek stosowania przepisów ustawy obejmuje **inne niż wskazane w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy podmioty** (jednostki sektora finansów publicznych i instytucje prawa publicznego), **jeżeli ponad 50% wartości udzielanego zamówienia publicznego jest finansowane ze środków publicznych** lub przez te podmioty (osoby sektora finansów publicznych lub instytucje prawa publicznego). Wynika z tego, że są sytuacje, gdy ustawę — Prawo zamówień publicznych mają obowiązek stosować w pełni prywatne podmioty (prywatni przedsiębiorcy lub organizacje pozarządowe), wtedy gdy finansują zamówienie w ponad 50% ze środków publicznych. Z tego punktu widzenia kluczowe jest pojęcie „środków publicznych”.

Środki publiczne, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o finansach publicznych to dochody publiczne, niepodlegające zwrotowi środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, **środki pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności**, środki pochodzące z budżetu państwa lub budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek sektora finansów publicznych oraz inne środki, o których szczegółowo mówi ustawa o finansach publicznych. Obowiązek stosowania ustawy — Prawo zamówień publicznych przez te podmioty dotyczy ich w zakresie, w ja-

¹⁶ M. Płużański, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, C.H. Beck 2005, str. 35–37;

kim udzielają zamówienia, w którym udział środków publicznych przekracza 50%. Nie dotyczy to, więc wszystkich zamówień dokonywanych przez te podmioty. Wynika z tego w sposób nie budzący wątpliwości, że w olbrzymiej większości przypadków, gdy będziemy mieli do czynienia z dofinansowaniem projektów ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności podmioty realizujące projekt będą miały obowiązek zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych niezależnie od tego czy projekt jest realizowany przez podmiot publiczny czy prywatny.

3.2. ZAKRES PRZEDMIOTOWY USTAWY — PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Wyznaczenie zakresu przedmiotowego ustawy — Prawo zamówień publicznych konieczne jest do odpowiedzi na pytanie : w jakich warunkach, kiedy aktualizuje się obowiązek zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych przez obowiązane podmioty ? Zakres przedmiotowy wyznacza pojęcie zamówienia publicznego, które jest ograniczone do

- a) usług
- b) dostaw
- c) robót budowlanych.¹⁷

Ustawa definiuje zarówno pojęcie zamówienia publicznego jak i pojęcia usługi, dostawy oraz robót budowlanych. Przez dostawy rozumie się nabywanie rzeczy, praw oraz innych dóbr, w szczególności na podstawie umowy sprzedaży, dostawy, najmu, dzierżawy oraz leasingu. Roboty budowlane są zdefiniowane przez odwołanie do ustawy — Prawo budowlane. Nowelizacja z 7 kwietnia 2006 r. rozszerzyła w tym wypadku zakres przedmiotowy zastosowania ustawy także na realizację obiektu budowlanego za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego. Usługi zaś dopełniają zakres przedmiotowy — są to wszelkie świadczenia, których przedmiotem nie są roboty budowlane lub dostawy.

Wyznaczenie zakresu przedmiotowego ustawy nie byłoby pełne, gdyby nie wskazano na wyłączenia jej zastosowania. W ustawie — Prawo zamówień publicznych zastosowano instytucję ustawowego wyłączenia niektórych ściśle określonych czynności (zamówień, umów, dotacji, konkursów), które z różnych powodów nie podlegają prawu zamówień publicznych. Niektóre z nich wymagają zasygnalizowania. Najważniejszy jest próg 6 tys. Euro. Ustawy — Prawo zamówień publicznych nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza równowartości w złotych polskich 6 tys. Euro. Ustawy — Prawo zamówień publicznych nie stosuje się także w stosunku do umów z zakresu prawa pracy. Podkreślenia wymaga, że ustawy tej nie stosuje się także do przyznawania dotacji ze środków publicznych, jeśli te dotacje są przyznawane na podstawie ustawy. Czym innym jest jednak realizowanie projektu ze środków publicznych pochodzących z dotacji. Jeżeli wartość środków publicznych w tym zamówieniu przekracza 50% to przepisy o zamówieniach publicznych znajdują zastosowanie.

Nowelizacja z dnia 7 kwietnia 2006 r. wprowadziła wyłączenie zastosowania wybranych przepisów ustawy , w przypadku zamówienia, którego wartość nie przekracza wyrażonej w złotych polskich kwoty 60 000 euro. Mianowicie do takich zamówień, zgodnie nowym brzmieniem art. 4a ust. 1 UZP, nie stosuje się przepisów ustawy dotyczących obowiązku publikacji ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych, terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, terminów składania ofert, ofert wstępnych i ofert orientacyjnych oraz co szczególnie istotne przepisów dotyczących odwołań i skarg.

4. ZASADY UDZIELANIA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Ustawa — Prawo zamówień publicznych zawiera w art. 7–10 tzw. zasady udzielania zamówień publicznych. Są to najogólniejsze normy prawne dotyczące zamówień publicznych, do któ-

¹⁷ K. Strzyczkowski, op. cit. str. 446;

rych odwoływać się należy zawsze gdy występują trudności w interpretacji przepisów szczególnych. Zasady te są naczelnymi normami systemu zamówień publicznych. Mają one zastosowanie bezpośrednio. Do zasad zamówień publicznych zalicza się:

- Zasadę uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców (art. 7 ust. 1)
- Zasadę bezstronności i obiektywizmu (art. 7 ust. 2)
- Zasadę jawności postępowania (art. 8)
- Zasadę pisemności postępowania (art. 9 ust. 1)
- Zasadę prowadzenia postępowania w języku polskim (art. 9 ust. 2)
- Zasadę trybów przetargowych jako trybów podstawowych (art. 10).

4.1. ZASADA UCZCIWEJ KONKURENCJI I RÓWNEGO TRAKTOWANIA WYKONAWCÓW

Zasada ta stanowi rozwinięcie konstytucyjnej zasady równości i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP).¹⁸ Jest naczelną zasadą wszystkich postępowań dotyczących udzielania zamówień publicznych i jest ściśle związana z ochroną konkurencji. Zasada ta powinna być interpretowana w najszerszym z możliwych sposobów. W sensie materialnym zasada ta dotyczy treści norm prawa zamówień publicznych, które nie mogą zawierać ograniczeń jakiegokolwiek wykonawcy, w szczególności odnosząc się do tego czy jest to wykonawca krajowy czy zagraniczny. Ogólnie norma ta mówi, o równym traktowaniu wykonawców we wszystkich stadiach postępowania i we wszystkich czynnościach w ramach procedury udzielania zamówienia publicznego. Ponadto z zasady tej wynika konieczność takiego sposobu przeprowadzenia zamówienia publicznego, które nie może być źródłem uprzywilejowania niektórych przedsiębiorców lub wykonawców.

4.2. ZASADA BEZSTRONNOŚCI I OBIEKTYWIZMU

Zasada bezstronności i obiektywizmu od strony podmiotowej jest ograniczona do osób wykonujących czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Te osoby muszą wykazywać się bezstronnością i obiektywizmem. Zasada bezstronności jest jak wiadomo jedną z zasad Kodeksu postępowania administracyjnego. Wiadomo jednak, że z uwagi na objęcie przepisami zamówień publicznych także jednostek spoza sektora finansów publicznych, czasami zamówienia publiczne muszą być stosowane przez osoby, które nie są urzędnikami publicznymi. Na gruncie ustawy — Prawo zamówień publicznych zasada ta została zagwarantowana przez przepisy przewidujące wyłączenie osób nie cechujących się bezstronnością z czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Najogólniej można powiedzieć, że wyłączeniu podlegają wszystkie te osoby, co do których mógłby zachodzić konflikt interesów (np. jeśli pozostają w związku małżeńskim z osobą, która ubiega się o udzielenie zamówienia). Okoliczność zachodzenia lub braku zachodzenia wyłączenia potwierdza się oświadczeniem składanym pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania.

4.3. ZASADA JAWNOŚCI POSTĘPOWANIA

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest jawne. Zasada jawności jest zabezpieczona przez postanowienie art. 8 ust. 2 oznacza, że zamawiający może dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego ograniczyć tylko w przypadkach określonych w ustawie. Ustawa — Prawo zamówień publicznych przewiduje zaledwie kilka przypadków, w których można ograniczyć dostęp do informacji w ramach procedury zamówień publicznych. Zakres przedmiotowy prawa do informacji obejmuje prawo do pełnej, prawidłowo-

¹⁸ K. Strzyczkowski, op.cit. str. 449;

wej i rzetelnej informacji m.in. przez dostęp do dokumentów. Zasada jawności oprócz ogólnej normy art. 8 ust. 1 przejawia się także w szeregu postanowień szczegółowych, m.in. :

- 1) jawności otwarcia ofert (art. 86)
- 2) jawności dokumentacji postępowania, w tym ofert i umów (art. 96)
- 3) udostępniania umów na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej (art. 139 ust. 3)
- 4) przechowywania przez zamawiającego protokołu z postępowania wraz z załącznikami przez okres 4 lat (art. 97 ust. 1).

Nowelizacja z 7 kwietnia 2006 r. wprowadziła pewne ograniczenie zasad jawności. Mianowicie wprowadziła do art. 8 ust. 3 wg którego nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli wykonawca, nie później niż w terminie składania ofert lub wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane.

4.4. ZASADA PISEMNOŚCI POSTĘPOWANIA

Art. 9 ust. 1 ustawy — Prawo zamówień publicznych stanowi wprost, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, jest prowadzone w formie pisemnej. Wynika z tego, że wszystkie czynności podejmowane przez uczestników postępowania powinny mieć formę pisemną. Niedochowanie formy pisemnej powoduje bezskuteczność prawną danej czynności.¹⁹ W przypadku, gdy wartość zamówienia nie przekracza kwoty 60 tys. Euro oświadczenia, wnioski, zawiadomienia i informacje zamawiający i wykonawcy przekazują — zgodnie z wyborem zamawiającego — pisemnie, faxem, pocztą elektroniczną. Natomiast, gdy wartość zamówienia przekracza 60 tys. Euro forma pisemna jest jedyną dopuszczalną formą.

4.5. ZASADA PROWADZENIA POSTĘPOWANIA W JĘZYKU POLSKIM

Zasada ta wyrażona jest w art. 9 ust. 2 ustawy — Prawo zamówień publicznych. Oznacza ona, że wszystkie dokumenty w postępowaniu muszą być sporządzone w języku polskim oraz, że posiedzenia komisji przetargowej odbywają się w języku polskim. W szczególności, że jeśli wykonawca z innego kraju poza RP chce wziąć udział w procedurze, to musi przekazywać wnioski, informację, ofertę etc. w języku polskim i korespondencja z nim odbywa się w języku polskim. W szczególnie uzasadnionych przypadkach zamawiający może wyrazić zgodę na złożenie wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia, oświadczeń, oferty oraz innych dokumentów również w jednym z języków powszechnie używanych w handlu międzynarodowym lub języku kraju, w którym zamówienie jest udzielane. Za języki powszechnie używane w handlu międzynarodowym uznaje się języki: angielski, niemiecki, francuski i hiszpański.²⁰

4.6. ZASADA TRYBÓW PRZETARGOWYCH JAKO PODSTAWOWYCH

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy — Prawo zamówień publicznych podstawowymi trybami zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Jeśli brak szczegółowej normy prawnej, która dopuszcza w konkretnym wypadku stosowanie innego trybu, to zamawiający ma obowiązek zastosować przetarg. Obecnie odstąpiono od zasady, że przetarg nieograniczony jest trybem podstawowym. Wybór między przetargiem nieograniczonym a przetargiem ograniczonym należy do zamawiającego i nie daje podstaw do protestu lub wniesienia środka odwoławczego przez wykonawcę. Art. 10 ust. 2 ustawy — Prawo zamówień publicznych stanowi, że zamawiają-

¹⁹ K. Strzyczkowski, op.cit. str. 453;

²⁰ A. Panasiuk (red.) *Ustawa o zamówieniach publicznych. Komentarz*. Poznań 2001, s. 116;

cy może udzielić zamówienia w trybach nieprzetargowych w przypadkach określonych w ustawie. Ustawa — Prawo zamówień publicznych przewiduje przesłanki (warunki) które muszą zaistnieć, aby zamawiający mógł wybrać konkretny tryb nieprzetargowy. Tryb przetargowy zamawiający może zaś zastosować zawsze. Przesłanki wyboru trybów nieprzetargowych określone są w:

- art. 55 — dla negocjacji z ogłoszeniem;
- art. 60 b — dialogu konkurencyjnego;
- art. 62 — dla negocjacji bez ogłoszenia;
- art. 67 — dla zamówienia z wolnej ręki;
- art. 70 — dla zapytania o cenę;
- art. 74 ust. 2 — dla licytacji elektronicznej

Ustawa — Prawo zamówień publicznych przewiduje zamknięty katalog trybów, które mogą być wykorzystane przez zamawiającego. Przeprowadzenie zamówienia publicznego zgodnie z ustawą — Prawo zamówień publicznych oznacza przeprowadzenie go w oparciu o konkretny dopuszczalny w danym wypadku tryb i zgodnie z regułami tego trybu. Przeprowadzenie zamówienia publicznego zgodnie z przepisami ustawy — Prawo zamówień publicznych jest bezwzględnym warunkiem ważności umowy.

5. TRYBY ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

5.1. PRZETARG NIEOGRANICZONY

Przetarg nieograniczony jest najbardziej rozpowszechnionym trybem udzielania zamówienia publicznego. Jest trybem stosowanym w bardziej złożonych przypadkach wymagających wszechstronnej analizy złożonych ofert i wyboru najatrakcyjniejszej z nich. Celem przetargu nieograniczonego jest najszersza ochrona interesów organizatora przetargu (a w tym ochrona środków publicznych) i jego uczestników przez możliwość wyboru spośród wielu zgłoszonych ofert i przedstawienie oferty w warunkach konkurencji z innymi oferentami.

Zgodnie z art. 39 ustawy — Prawo zamówień publicznych przetarg nieograniczony to tryb udzielenia zamówienia publicznego, w którym w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu oferty mogą zgłaszać wszyscy zainteresowani wykonawcy. Najistotniejszą cechą tego trybu jest właśnie nieograniczony krąg wykonawców zainteresowanych wykonaniem zamówienia. Jest to tryb najbardziej sformalizowany. Reguły dotyczące przetargu nieograniczonego znajdują się przede wszystkim w art. 40 — 46 ustawy — Prawo zamówień publicznych.

5.2. PRZETARG OGRANICZONY

Zgodnie z art. 47 ustawy — Prawo zamówień publicznych przetarg ograniczony to tryb udzielenia zamówienia, w którym, w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu, wykonawcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu, a oferty mogą składać wykonawcy zaproszeni do składania ofert. Dopuszczenie do przetargu ograniczonego jest uzależnione od posiadania cech podanych w ogłoszeniu. Są to najczęściej udokumentowane kwalifikacje fachowe oraz doświadczenie praktyczne. Tzw. krótka lista zaproszonych wykonawców składa się z od 5 do 20 wykonawców, którzy spełniają określone w ogłoszeniu cechy. Reguły dotyczące przetargu ograniczonego znajdują się przede wszystkim w art. 48 — 53 ustawy — Prawo zamówień publicznych.

5.3. NEGOCJACJE Z OGŁOSZENIEM

Negocjacje z ogłoszeniem, wg art. 54 ustawy — Prawo zamówień publicznych, to tryb udzielenia zamówienia, w którym, po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu zamawiający zaprasza wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu do składania ofert wstępnych nie zawierających ceny, prowadzi z nimi negocjacje, a następnie zaprasza ich do składania ofert. Ten tryb można zastosować wyłącznie, gdy spełnione zostaną określone w ustawie okoliczności, określone w art. 55, np. w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu nie zostały złożone żadne oferty lub wszystkie oferty zostały odrzucone a pierwotne warunki zamówienia nie zostały zmienione. Gwarancją respektowania konkurencji w tym trybie jest ustawowy wymóg liczby wykonawców zaproszonych przez zamawiającego do negocjacji w ogłoszeniu, nie mniejszej niż 5. Negocjacje mają charakter poufny, co oznacza, że żadna ze stron nie może ujawnić ich treści bez zgody drugiej strony.

5.4. DIALOG KONKURENCYJNY

Nowelizacja z 7 kwietnia 2006 r. rozszerzyła katalog trybów nieprzetargowych o tryb dialogu konkurencyjnego, poprzez dodanie do ustawy całego oddziału 3a. Tryb ten wg art. 60a ustawy to tryb udzielenia zamówienia publicznego, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert. Zamawiający może zastosować ten tryb jedynie, gdy zachodzą przesłanki określone w art. 60b, tzn. gdy łącznie: nie jest możliwe udzielenie zamówienia w trybie przetargowym, ponieważ ze względu na złożony charakter zamówienia nie można opisać przedmiotu zamówienia zgodnie z przepisami lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych lub finansowych wykonania zamówienia i cena nie jest jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty.

5.5. NEGOCJACJE BEZ OGŁOSZENIA

Zgodnie zaś z art. 61 ustawy — Prawo zamówień publicznych, negocjacje bez ogłoszenia to tryb udzielenia zamówienia, w którym zamawiający negocjuje warunki umowy w sprawie zamówienia publicznego z wybranymi przez siebie wykonawcami, a następnie zaprasza ich do składania ofert. **W** przypadku tego trybu nie w każdym przypadku o dopuszczalności tego trybu przesądza przepis ustawy. Mianowicie, gdy przekroczona jest wartość przedmiotu zamówienia (60 tys. Euro) zastosowanie tego trybu wymaga zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wyrażonej w drodze decyzji administracyjnej. Jest to decyzja podjęta w ramach uznania administracyjnego. Gwarancją spełniania warunków konkurencji w tym trybie jest wymóg zaproszenia do negocjacji co najmniej 5 wykonawców.

5.6. ZAMÓWIENIE Z WOLNEJ RĘKI

Zamówienie z wolnej ręki to tryb udzielenia zamówienia, w którym zamawiający udziela zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą (art. 66). Przesłanki zastosowania tego trybu określa art. 67. W przypadku tego trybu zastosowanie go, gdy wartość przekracza 60 tys. Euro, wymaga również zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Wymóg uzyskania zgody Prezesa UZP nie obowiązuje w przypadku zamówień, których przedmiotem są:

- 1) dostawy wody za pomocą sieci wodno-kanalizacyjnej lub odprowadzanie ścieków do takiej sieci;
- 2) dostawy energii elektrycznej z sieci elektroenergetycznej;
- 3) dostawy gazu z sieci gazowej;
- 4) dostawy ciepła z sieci ciepłowniczej;

- 5) powszechne usługi pocztowe;
- 6) usługi przewozu kolejowego.

5.7. ZAPYTANIE O CENĘ

Zapytanie o cenę to tryb udzielenia zamówienia, w którym zamawiający kieruje pytanie o cenę do wybranych przez siebie wykonawców i zaprasza ich do składania ofert (art. 69). Dopuszczalność tego trybu wyznacza spełnienie łącznie dwóch warunków:

- 1) jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych,
- 2) wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w rozporządzeniu Rady Ministrów, wydanym na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy.

Ochrona warunków konkurencji zapewniona jest w tym trybie przez wymaganie, aby zamawiający zapytał o cenę co najmniej 5 wykonawców. Wykonawca może zaproponować tylko jedną cenę. Zamówienia udziela się temu wykonawcy, który zaoferował cenę najniższą.

5.8. LICYTACJA ELEKTRONICZNA

Nowelizacja z 7 kwietnia 2006 r. zmieniła nazwę znanego trybu „aukcja elektroniczna” na „licytacja elektroniczna” i wprowadziła pewne modyfikacje tego trybu. Licytacja elektroniczna to tryb udzielenia zamówienia, w którym za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej, umożliwiającego wprowadzenie niezbędnych danych w trybie bezpośredniego połączenia z tą stroną, wykonawcy składają kolejne korzystniejsze oferty (postąpienia), podlegające automatycznej klasyfikacji (art. 74 ust. 1).

Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie licytacji elektronicznej, jeżeli łącznie spełnione są dwa warunki:

- 1) przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych;
- 2) wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w rozporządzeniu Rady Ministrów, wydanym na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy.

W tym trybie szczególnym wymogom musi podlegać oferta, która pod rygorem nieważności musi być złożona w postaci elektronicznej i opatrzona podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu. Jedynym kryterium oceny ofert w tym trybie jest cena. Do momentu zamknięcia licytacji nie ujawnia się informacji umożliwiających identyfikację wykonawców. Po zamknięciu licytacji zamawiający podaje do publicznej wiadomości nazwę oraz adres wykonawcy, którego oferta została wybrana. Nowelizacja w art. 91 a — 91 c określiła szczególne warunki zastosowania dodatkowego, nowego trybu, nazywanego tu dość niekonsekwentnie „aukcją elektroniczną”. Nie jest to jednak odrębny tryb, lecz szczególny sposób wykonania trybu przetargowe lub negocjacji z ogłoszenie.

ROZDZIAŁ 6. POMOC PUBLICZNA

1. ZASTOSOWANIE I ZNACZENIE PRAWA O POMOCY PUBLICZNEJ

Dotacje, preferencyjne pożyczki i kredyty udzielane przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej przedsiębiorcom stanowią tzw. pomoc publiczną (pomoc państwa). Zagadnienia dopuszczalności udzielania pomocy publicznej i zasad udzielania tej pomocy są przed-

miotem szczegółowej regulacji w prawie wspólnotowym i, w zakresie proceduralnym, w prawie polskim. Instytucje udzielające pomocy publicznej, w tym fundusze ochrony środowiska, muszą przestrzegać zarówno podstawowych zasad jak i warunków oraz ograniczeń w udzielaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Dlatego też znajomość podstawowych reguł prawa pomocy publicznej może być przydatna dla przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy.

2. ŹRÓDŁA PRAWA O POMOCY PUBLICZNEJ

2.1. ŹRÓDŁA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Prawo pomocy publicznej jest w olbrzymiej większości uregulowane w aktach prawa wspólnotowego, zarówno pierwotnego (traktatach) jak i rozporządzeniach. Z tego powodu olbrzymia większość regulacji tych zagadnień nie jest transponowana do przepisów krajowych państw członkowskich. Zarówno Traktat o utworzeniu Wspólnot Europejskich jak i rozporządzenia WE obowiązują bowiem wprost i bezpośrednio.

Do najważniejszych źródeł prawa pomocy publicznej zalicza się następujące wspólnotowe akty prawne:

- Traktat o utworzeniu Wspólnot Europejskich (O.J.C.02.325.33), w szczególności artykuły 36, 73, art. 86–89 oraz art. 296;
- Rozporządzenie Komisji nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001r. w sprawie zastosowania artykułów 87 i 88 TWE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis*, (O.J. Nr L 10 z 13.10.2001r);
- Rozporządzenie Komisji nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania artykułów 87 i 88 TWE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw, (O.J. Nr L 010 z 13.01.2001);
- Rozporządzenie Rady nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. o zastosowaniu artykułów 92i 93 TWE do pewnych kategorii pomocy horyzontalnej, (O.J. L 142 z 14.05.1998);
- Rozporządzenie Komisji nr 68/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania artykułów 87 i 88 TWE do pomocy państwa na szkolenia, (O.J. L Nr 10 z 13.01.2001);
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 TWE, (O.J. Nr L 83 z 27.03.1999)
- **Rozporządzenie Komisji (WE) NR 364/2004 z dnia 25 lutego 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001 i rozszerzające jego zakres w celu włączenia pomocy dla badań i rozwoju**
- **Rozporządzenie Komisji (WE) NR 2204/2002 z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia**

Oprócz przepisów stanowiących źródła prawa powszechnie obowiązującego i bezpośrednio stosowanego, pomoc państwa regulowana jest także w komunikatach oraz wytycznych Komisji, które mają duże znaczenie z uwagi na to, że stanowią informację o tym jak Komisja rozumie i interpretuje przepisy TWE i rozporządzeń.

Spośród tych dokumentów szczególne znaczenie mają:

- Wspólnotowe Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na badania i rozwój, (OJ Nr C 45 z 17.02.1996);
- Wielosektorowe Zasady ramowe w sprawie udzielania pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych, (O.J.Nr C 070 z 19.03.2002);
- Wytyczne Komisji Europejskiej o krajowej pomocy regionalnej, (O.J. Nr C 74 z 10.03.1998);
- Wytyczne w sprawie pomocy publicznej przeznaczone na ochronę środowiska z 2001r.(O.J. Nr C 37/03 z 03.02.2001).

2.2. ŹRÓDŁA PRAWA POLSKIEGO

Krajowe akty prawne dotyczące pomocy publicznej regulują problematykę nieuregulowaną w aktach wspólnoty. W związku z tym w aktach tych nie znajdziemy ani definicji pomocy publicznej czy jej rodzajów ani warunków udzielania pomocy publicznej. Krajowe akty prawne regulują w zasadzie prawie wyłącznie sprawy proceduralne (postępowanie) w sprawie udzielenia pomocy publicznej.

Najistotniejszym krajowym aktem prawnym jest:

- ustawa z dnia 30 kwietnia 2004r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2004r. nr 123, poz. 1291 z późn. zm.);

Poza tym do ważniejszych aktów prawnych, które regulują pomoc publiczną w Polsce są:

- ustawa z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. nr 173, poz. 1807 z późn. zm.);
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na inwestycje służące dostosowaniu do wymogów najlepszych dostępnych technik (Dz.U. z 2004r., Nr 98, poz. 991) zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 października 2005 r. (Dz.U. z 2005r., Nr 214, poz. 1791);
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na inwestycje służące ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz.U. z 2004r., Nr 98, poz. 992) zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 października 2005 r. (Dz.U. z 2005r. Nr 214, poz. 1794);
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na inwestycje służące ograniczeniu emisji lotnych związków organicznych (Dz.U. z 2004r. Nr 98, poz. 993), zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 października 2005 r. (Dz.U. z 2005r. Nr 214, poz. 1795);
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na inwestycje służące redukcji emisji ze źródeł spalania paliw (Dz.U. z 2004r. Nr 98, poz. 994), zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 października 2005 r. (Dz.U. z 2005r. Nr 214, poz. 1797);
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na inwestycje w zakresie gospodarki odpadami (Dz.U. z 2004r. Nr 98, poz. 995), zmienione rozporządzeniem z dnia 25 października 2005r. (Dz.U. z 2005r. Nr 214, poz. 1799);
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na inwestycje związane z odnawialnymi źródłami energii (Dz.U. z 2004r. Nr 98, poz. 996), zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 października 2005 r. (Dz.U. z 2005r. Nr 214, poz. 1800);
- rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na inwestycje służące dostosowaniu składowisk odpadów do wymagań ochrony środowiska (Dz.U. z 2004r. Nr 102, poz. 1067), zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 października 2005r. (Dz.U. z 2005r. Nr 214, poz. 1793);
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na inwestycje służące poprawie jakości paliw i technologii silnikowych (Dz.U. z 2004r. Nr 102, poz. 1068), zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 października 2005r. (Dz.U. z 2005r. Nr 214, poz. 1796);
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na inwestycje służące zastosowaniu technologii zapewniających czystsza i energooszczędną produkcję oraz oszczędzanie surowców (Dz.U. z 2004r. Nr 102, poz. 1069), zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 października 2005r. (Dz.U. z 2005r. Nr 214, poz. 1798).

3. OKREŚLENIE POMOCY PUBLICZNEJ

Cechy pojęciowe pomocy państwa określone zostały w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, poprzez dokonanie wykładni art. 87 ust. 1 TWE.

Dany środek jest pomocą państwa jeśli odpowiada następującym kryteriom:

- 1) musi być przypisany państwu członkowskiemu („dotacje państwowe lub udzielane ze źródeł państwowych”);
- 2) musi stanowić uprzywilejowanie;
- 3) musi prowadzić do finansowego obciążenia źródeł publicznych, przy czym wystarczające jest obciążenie tego budżetu, do którego państwo bezpośrednio lub pośrednio ma dostęp lub na który w ten sam sposób ma wpływ;
- 4) krąg uprzywilejowanych obejmuje przedsiębiorstwa lub gałęzie produkcji;
- 5) musi wystąpić specyficzność („określoność”) kręgu uprzywilejowanych.

Przypisanie pomocy państwu

Państwu przypisane są te środki, które ogólnie rzecz biorąc pochodzą od różnych organów publicznych. Także w przypadku, gdy państwo jest reprezentowane nie poprzez „imperium” ale przez „dominium” wchodzi w grę przypisanie pomocy publicznej państwu. Chodzi więc o takie sytuacje, w których państwo reprezentowane jest przez pewien majątek. Na przykład ETS uznał, że kształtowanie taryf przez holenderską Unię Gazową zostało przypisane państwu, ponieważ posiadało ono 50% akcji, powoływało połowę członków rady komisarzy (odpowiednik rady nadzorczej) oraz zatwierdzało taryfy (ETS 1988, „van der Kooy”)

Uprzywilejowanie

Uprzywilejowanie polega na dostarczeniu środków lub zmniejszeniu obciążeń, które są udzielane poza przyjętym na rynku systemem odpłatności. Sprowadza się to do „istotnej na płaszczyźnie rynku korzystności” świadczenia publicznego lub zmniejszenia obciążenia, o ile środek publiczny może być w ogóle konkurencyjny lub porównywalny ze środkiem dostępnym na rynku. Dotacje, dopłaty, obniżki procentowe i ulgi w opłatach spełniają bez wątpliwości cechę uprzywilejowania. Uprzywilejowanie jest jednak niezależne od formy środka, jego mechanizmu, miejsca zastosowania i realizacji za jego pomocą określonych celów politycznych. Miarodajny jest przy tym nie zamiar prawodawcy czy organu udzielającego pomocy, ale sam skutek uprzywilejowania.

Finansowanie obciążeń ze źródeł publicznych

Środek nie musi być finansowany ze źródeł publicznych, aby zostać uznanym za dotację. Wystarczające jest obciążenie budżetów instytucji publicznych lub przedsiębiorców, którzy działając pod wpływem państwa przyznają świadczenia lub rezygnują z dochodów. Pomocą publiczną nie są przy tym wszystkie korzyści przyznane przez państwo, ale tylko takie, które są udzielone bezpośrednio ze źródeł państwowych. Przykładem korzyści przyznanej przez państwo, która nie jest udzielana ze źródeł państwowych jest zwolnienie drobnych przedsiębiorców od obowiązku stosowania przepisów o ochronie przed nieuzasadnionym wypowiedzeniem stosunku pracy. W tym przypadku ta niewątpliwa korzyść przyznana przez państwo nie jest pomocą publiczną.

Uprzywilejowani

Z pomocą państwa mamy do czynienia, gdy środek pomocy powoduje uprzywilejowanie „przedsiębiorstw” lub „gałęzi produkcji” (art. 87 ust. 1 TWE). To rozróżnienie odpowiada rozróżnieniu między pomocą publiczną przyznaną indywidualnym przedsiębiorstwom a programami pomocy, które obejmują przedsięwzięcia według kryteriów sektorowych, strukturalnych lub pozostałych. Ogólnie rzecz biorąc programy pomocy mogą mieć m.in. formę ustaw, rozporządzeń lub innych aktów normatywnych. Zarówno indywidualna dotacja dla przedsiębiorstwa jak również ogólne programy dotacyjne mieszczą się w pojęciu pomocy publicznej. Ale adresatami pomocy

publicznej są każdorazowo „przedsiębiorstwa”, w tym także „przedsiębiorstwa publiczne”. Adresatami programów nie muszą być wyłącznie przedsiębiorstwa. Może się bowiem zdarzyć, że dany problem ekologiczny władze publiczne będą chciały rozwiązać konstruując program, który będzie kierowany wyłącznie do administracji (np. monitoring jakości środowiska) lub do przedsiębiorstw i innych podmiotów. Zakresem działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorstwo objęte są wszystkie sfery przedsiębiorczości.

Specyficzność pomocy

Dany środek jest pomocą publiczną, gdy uprzywilejowuje „określone” przedsiębiorstwa lub gałęzie produkcji. Cecha specyficzności pomocy publicznej pozwala na odróżnienie jej od tzw. „środków ogólnych”, które mają charakter powszechny, odnoszą się jednolicie do ogólnej gospodarki i nie uprzywilejowują tylko określonych przedsiębiorstw lub gałęzi gospodarki. Zalicza się do nich ogólne systemy podatkowe i ogólne systemy ubezpieczeń społecznych. Często działalność gospodarcza może być wspierana także za pomocą „środków ogólnych”, jednak w takich wypadkach wspierana jest działalność gospodarcza w ogóle, bez powodowania uprzywilejowania danych przedsiębiorstw lub gałęzi produkcji. Odróżnienie in concreto środka pomocy publicznej od środka ogólnego jest jednym z istotniejszych problemów z jakimi spotyka się Komisja. Problemy występują w szczególności w zakresie środków wprowadzanych w ramach prawa podatkowego. Komisja uznaje definicję wypracowaną przez OECD, według której dotacyjnym środkiem podatkowym (środek podatkowy, który stanowi pomoc publiczną) jest **przywilej odstąpienia od ogólnie obowiązujących** i przyjmowanych jako normalne struktur systemu podatkowego. Dla przykładu ETS uznał za pomoc publiczną wyłączenie spod ogólnych reguł opodatkowania funduszu rezerwowego, przewidzianego w niemieckiej ustawie z 1991r. o szczególnie wspieranym obszarze. Ustawa ta przewidywała m.in. zwolnienie od opodatkowania funduszy rezerwowych tworzonych w przedsiębiorstwach, które miały siedzibę na danym obszarze. Specyficzność pomocy odnosiła się więc w tym wypadku do przedsiębiorstw wyróżnionych w oparciu o kryterium obszarowe.

Do przyjęcia istnienia pomocy publicznej wystarczy, że pewien środek (np. regulacja) może szczególnie uprzywilejowywać określone przedsiębiorstwa. Sytuacja taka zachodzi także wtedy, gdy od uznania urzędów lub innych organów udzielających pomocy, zależy jakie przedsiębiorstwa czerpią zyski z danego środka pomocy, lub kiedy jedynie określone przedsiębiorstwa mogą osiągnąć z niego korzyści.

Środki pomocy państwa

Określenie danego środka jako „pomoc państwa” jest w prawie europejskim niezależne od rodzaju środka („bez względu na formę”). Szereg orzeczeń ETS dotyczy kwalifikacji poszczególnych środków jako form pomocy publicznej. Najważniejszymi występującymi w Unii Europejskiej rodzajami pomocy państwa są dotacje, dopłaty, zwolnienia podatkowe, zwolnienia od opłat parafiskalnych, dopłaty odsetkowe, przejęcie poręczeń w szczególnie korzystnych warunkach, nieodpłatne lub stosunkowo niedrogi (tj. poniżej cen rynkowych) przekazanie budynków lub gruntów, dostarczenie dóbr i usług na warunkach preferencyjnych, przejęcie strat lub każdy inny środek o podobnym skutku.

4. OCENA DOPUSZCZALNOŚCI POMOCY PAŃSTWA

Ogólna reguła dotycząca pomocy publicznej stanowi, że co do zasady jest ona niedopuszczalna. Jednak w pewnych wypadkach wyjątkowo pomoc publiczna może być dopuszczalna. Dopuszczalność danego środka pomocy państwa **zależy od dokonanej przez Komisję oceny** pod względem tego, czy da się go pogodzić ze wspólnym rynkiem. Ocena zależy od dwóch przesłanek (przy czym jedna z nich jest rozbudowana), które w równym stopniu wpływają na wynik oceny. Wynik ten zależy od tego czy dany środek pomocy państwa:

- 1) zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem i narusza poprzez to handel między Państwami Członkowskimi;
- 2) może być uznana za zgodną ze Wspólnym Rynkiem przy zastosowaniu kryteriów z art. 87 ust.

3 TWE, czyli czy może być uznany za stosowany dla osiągnięcia chociaż jednego z celów:

- „wspierania rozwoju regionalnego tych obszarów, w których poziom życia jest nadzwyczaj niski lub występuje tam w poważnym stopniu niedostateczne zatrudnienie”,
- „wspierania ważnych przedsięwzięć o wspólnym interesie europejskim lub usuwania poważnych zakłóceń w życiu gospodarczym któregokolwiek z państw członkowskich,
- „wspierania rozwoju pewnych gałęzi gospodarki lub obszarów gospodarczych”,
- „wspierania kultury i zachowania dziedzictwa kulturalnego”.

Przesłanka negatywna — zakłócenie konkurencji lub groźba zakłócenia i naruszenie przez to handlu między państwami członkowskimi

Komisja ma obowiązek uzasadnić w kategoriach ekonomicznych fakt zakłócenia konkurencji. Komisja dokonuje tego poprzez badanie sytuacji na rynku, udziału w rynku, przepływów handlowych i działania subwencjonowanego przedsiębiorstwa w dziedzinie eksportu. Zgodnie z orzecnictwem ETS jeśli Komisja dostatecznie wyraźnie i w oparciu o fakty wykaże zakłócenie konkurencji, to ma prawo w drodze własnego uznania stwierdzić, że dany środek pomocy państwa rzeczywiście jest w stanie naruszyć handel między państwami członkowskimi.

Pomoc de minimis — Naruszenie handlu między państwami członkowskimi nie będzie miało miejsca w przypadku pomocy państwa w niewielkiej wielkości. Dlatego Komisja, jak już wyżej wspomniano, stosuje regułę *de minimis* dla pomocy o wielkości do 100 tys. Euro. Reguła *de minimis*, wyrażona w praktyce działalności Komisji, została wyrażona wprost w Rozporządzeniu Komisji 69/2001 z 12 stycznia 2001r. w sprawie zastosowania artykułów 87 i 88 TWE.

Przesłanka pozytywna — zgodność ze wspólnym rynkiem z uwagi na cele określone w art. 87 ust. 3 TWE. Kryteria określone w art. 87 ust. 3 TWE mają charakter celowościowy. Dotacje mogą być ocenione pozytywnie przez Komisję gdy są przeznaczone dla realizacji wyżej określonych celów. Komisja w tej ocenie kieruje się własnym uznaniem. Uznaniem to dotyczy tego, czy 1) badana pomoc publiczna jest rzeczywiście przeznaczana na cele wskazane w art. 87 ust. 3 TWE oraz 2) czy jest to zgodne z interesem Wspólnoty. Innymi słowy Komisja dokonuje oceny spełniania przesłanek z art. 87 ust. 3 TWE z punktu widzenia interesu Wspólnoty.

5. REGUŁY PROCEDURALNE OKREŚLAJĄCE DOPUSZCZALNOŚĆ POMOCY PUBLICZNEJ

5.1. POMOC DE MINIMIS

Zgodnie z art. 2 Rozporządzenia Komisji Nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy *de minimis* pomoc *de minimis* jest to pomoc, której wartość nie przekracza 100 tys. euro, przy czym sumowaniu podlega tylko pomoc *de minimis* uzyskana przez przedsiębiorcę w ciągu trzech kolejnych lat. Do pomocy *de minimis* nie wlicza się jednak pomocy zatwierdzonej przez Komisję (udzielanej zarówno w ramach programu pomocowego jak i pomocy indywidualnej), jak również z pomocy udzielonej w ramach wyłączeń grupowych (np. na szkolenia, na zatrudnienie oraz dla małych i średnich przedsiębiorców udzielanej zgodnie z warunkami określonymi w odpowiednich aktach prawa wspólnotowego). Pomoc *de minimis* może być udzielana w ramach programów pomocowych, bądź jako pomoc indywidualna, **nie musi być jednak notyfikowana** do Komisji, gdy z względu na niewielką kwotę, pomoc ta nie ma wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi a więc jest zawsze dopuszczalna.

5.2. POMOC UDZIELANA W RAMACH PROGRAMÓW POMOCOWYCH

Programy pomocowe są aktami normatywnymi (ustawami albo rozporządzeniami), które określają zasady, warunki, formy oraz podstawy prawne przyznawania konkretnego wsparcia przedsiębiorcom. Zawierają podstawowe elementy dotyczące udzielania pomocy, m.in. prze-

znaczenie (np. na szkolenia, badania i rozwój, ochronę środowiska, zwiększanie zatrudnienia, restrukturyzacje) i formy (dotacja, rozłożenie na raty płatności podatku, gwarancja, poręczenie, itp.). Wskazują także organy udzielające wsparcia, warunki dopuszczalności pomocy (m.in. określenie jej maksymalnej wielkości), czas trwania programu i jego beneficjentów. Organ udzielający pomocy, który ma zamiar udzielać jej w większym zakresie dokonuje notyfikacji programu pomocowego do Komisji Europejskiej. Po zatwierdzeniu programu pomocowego przez Komisję Europejską, pomoc w ramach programu może być udzielana bez konieczności indywidualnej notyfikacji. Aktualna lista programów pomocowych zatwierdzonych przez Komisję Europejską znajduje się na stronie internetowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: <http://www.uokik.gov.pl/> Procedura notyfikacji programów pomocowych Komisji Europejskiej określona jest przez ustawę z dnia 30 kwietnia 2004r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

5.3. POMOC INDYWIDUALNA, ZATWIERDZANA PRZEZ KOMISJĘ

Wszelka pozostała pomoc publiczna, tzn. nie będąca pomocą *de minimis*, nie udzielana w ramach wyłączeń grupowych (np. oraz pomocy na szkolenia, na zatrudnienie oraz dla małych i średnich przedsiębiorców) oraz nieobjęta programami pomocowymi, wymaga indywidualnego zatwierdzenia przez Komisję Europejską, zgodnie z art. 88 TWE.

Procedurę notyfikacji pomocy do Komisji reguluje ustawa z dnia 30 kwietnia 2004r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Notyfikacji dokonuje organ udzielający pomocy, korzystając z pośrednictwa i pomocy Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

ROZDZIAŁ 7. PRAWO W PYTANIACH I ODPOWIEDZIACH

Poniżej przedstawiamy odpowiedzi na wybrane, najczęściej zadawane pytania dotyczące omawianej problematyki prawnej.

1. Pytanie: Raport o ocenie oddziaływania na środowisko jest informacją o środowisku i informacją publiczną. Na jakiej podstawie więc żądać udostępnienia go ?

Odpowiedź : Istotnie, znaczna większość informacji o środowisku jest jednocześnie informacjami publicznymi. Podlegają więc one udostępnieniu i na podstawie POŚ i na podstawie DIP. Ustawa o dostępie do informacji publicznej zawiera normę kolizyjną rozwiązującą ten zbieg przepisów. Art. 1 ust. 2. ustawy DIP stanowi: „Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”. W przypadku, gdy mamy do czynienia z odmiennym określeniem zasad i trybu dostępu do danych informacji — a tak jest w przypadku POŚ — zastosowanie znajdują przepisy tej właśnie szczególnej ustawy. Gdy chodzi więc o udostępnienie raportu o ocenie oddziaływania na środowisko udostępnienie go powinno nastąpić na podstawie i w trybie POŚ. Należy jednak zauważyć, że powołanie się we wniosku o udostępnienie informacji na DIP nie dyskwalifikuje takiego wniosku. Wybór odpowiedniej podstawy prawnej i zastosowanie odpowiedniego trybu jest obowiązkiem organu a nie wnioskodawcy.

2. Pytanie : Czy można żądać udostępnienia informacji o środowisku, która nie jest ujęta w spisie dokumentów określonym w art. 19 ust. 2 POŚ?

Odpowiedź : Tak, można. Właściwa definicja informacji o środowisku zawarta jest w art. 19 ust. 3 a nie a wart. 19 ust. 2 POŚ. Wg art. 19 ust. 3 POŚ udostępnianiu podlegają więc, znajdujące się w posiadaniu organów administracji publicznej wszystkie informacje w postaci dokumentów, danych gromadzonych w szczególności w formie pisemnej, wizualnej, fonicznej lub elektronicznej na informatycznych nośnikach danych, dotyczące:

- stanu elementów przyrodniczych środowiska i ich wzajemnego oddziaływania,
- emisji oraz działań i środków wpływających lub mogących wpływać na środowisko,
- wpływu stanu środowiska na zdrowie i warunki życia ludzi oraz na zabytki,
- działań oraz środków, w szczególności administracyjnych i ekonomicznych, mających na celu ochronę środowiska,
- planów, programów oraz analiz finansowych związanych z podejmowaniem rozstrzygnięć istotnych dla ochrony środowiska,
- raportów dotyczących realizacji przepisów o ochronie środowiska.

Pewne kategorie dokumentów wymienione w art. 19 ust. 2 ustawy POŚ, o których dane umieszcza się w publicznie dostępnych wykazach danych i które, zgodnie z art. 24 ust. 1 udostępniane są do wglądu w siedzibie organu bezpłatnie i w dniu złożenia wniosku.

3. Pytanie : Zdarzają się przypadki, że organ nie posiada informacji o środowisku, a powinien ją posiadać. Czy taka informacja podlega udostępnianiu?

Odpowiedź : Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy POŚ, udostępnianiu podlegają nie tylko informacje będące faktycznie w fizycznym posiadaniu danego organu, ale także te, które są dla tego organu przeznaczone (mimo, że fizycznie znajdują się w posiadaniu innych podmiotów). Przepis ten ma transponować art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/4 nakazujący udostępnianie informacji nie tylko będących w fizycznym posiadaniu organów, ale i takich, do otrzymania których organy te mają prawo. Informacje, do których organy mają prawo to np. dokumenty sporządzane na potrzeby ewidencji odpadów, które muszą być przechowywane przez 5 lat przez podmiot gospodarujący odpadami (nie ma natomiast ogólnego obowiązku ich regularnego przekazywania organom), a których przekazania może zażądać marszałek województwa lub organy kontrolne (art. 37 ust. 10–12 ustawy o odpadach).

Na marginesie można zauważyć, że przepis art. 19 ust. 1 w rządowym projekcie ustawy nowelizującej ustawę POŚ (Druk sejmowy 129 Sejmu V kadencji; 2005 r) był sformułowany chyba nieco jaśniej, brzmiał bowiem:

„...informacje o środowisku i jego ochronie:

- 1) znajdujące się w ich posiadaniu,
- 2) które organy administracji mają ustawowe prawo otrzymywać od innych podmiotów gromadzących tego rodzaju informacje.”

4. Pytanie : Czy organ może odmówić udostępnienia dokumentu (np. raportu OOŚ, projektu budowlanego) powołując się na ochronę praw autorskich ?

Odpowiedź : Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy POŚ, odmawia się udostępnienia m.in. informacji dotyczących spraw będących przedmiotem praw autorskich oraz patentowych — jeżeli udostępnienie mogłoby naruszyć te prawa. Należy jednak zauważyć, że tej wyjątek od zasady jawności informacji nie dotyczy wszystkich sytuacji, gdy informacja jest przedmiotem praw autorskich, ale tylko tych, gdy jej udostępnienie może te prawa naruszyć. Naruszenie praw autorskich do raportu OOŚ czy projektu budowlanego nie może nastąpić przez jego udostępnienie. Z naruszeniem takim mielibyśmy do czynienia, gdyby ktoś np. wykorzystał cudzy projekt budowlany do wybudowania wg niego budowli. Samo zapoznanie się (włączenie ze skopiowaniem) z projektem czy tym bardziej z dokumentacją OOŚ nie może naruszyć praw autorskich autora dokumentu. W takim wypadku odmowa udostępnienia jest więc nieuzasadniona.

5. Pytanie : Czy organizacja ekologiczna wnosząc odwołanie od decyzji organu I instancji lub wnosząc skargę do WSA może powoływać się, że w ramach procedury udziału społeczeństwa nie dokonano powiadomienia poprzez zamieszczenie informacji na stronie internetowej organu?

Odpowiedź : Tak. Kluczowe elementy procedury udziału społeczeństwa określone są w art. 32 ustawy POŚ. Na przewidzianą w ustawie procedurę udziału społeczeństwa składają się m.in. podanie do publicznej wiadomości podstawowych informacji o prowadzonym postępowaniu i moż-

liwości uczestniczenia w nim. To podanie do publicznej wiadomości, zgodnie z art. 3 pkt 19 ustawy POŚ podanie do publicznej wiadomości to: „ogłoszenie informacji, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego w sprawie oraz poprzez obwieszczenie w pobliżu miejsca planowanego przedsięwzięcia, a w sytuacji gdy siedziba właściwego organu mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot ogłoszenia — także przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot ogłoszenia.” Ponadto, zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy POŚ, w przypadku decyzji „wymagających udziału społeczeństwa” podanie do publicznej wiadomości powinno nastąpić także poprzez zamieszczenie informacji na stronie internetowej organu właściwego do wydania decyzji, jeśli organ ten prowadzi taką stronę. Właściwe powiadomienie jest więc bardzo istotnym elementem procedury udziału społeczeństwa. Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest zgromadzenie w aktach sprawy dowodów na dokonanie powiadomienia w każdy z przewidzianych prawem sposobów. Brak powiadomienia poprzez podanie informacji na stronie internetowej organu właściwego do wydania decyzji jest naruszeniem przepisów regulujących tzw. udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska, co powoduje nieważność decyzji administracyjnej (Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 września 2004r., Sygn akt II SA/Po807/02).

6. Pytanie : W jakim wypadku w wymagana jest tzw. „ocena habitatowa” przedsięwzięcia?

Odpowiedź : Oceny habitatowej wymagają przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Nowelizacja ustawy POŚ z 2005 r. wprowadziła nową kategorię przedsięwzięć wymagających OOS. Są to właśnie przedsięwzięcia „mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000” (art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy). Ustawa POŚ nie zawiera definicji „przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000” tym niemniej zawiera pewne określenie tych przedsięwzięć. Przez „przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000” rozumieć należy przedsięwzięcie:

- które może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a przy tym
- nie jest bezpośrednio związane z ochroną danego obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, i
- nie należy do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko określonych na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy POŚ .

Ustawa POŚ nie przewiduje określenia listy przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 — może to więc być potencjalnie każde przedsięwzięcie. Może to być więc np. przedsięwzięcie należące do rodzaju przedsięwzięć określonych jako mogące znacząco oddziaływać na środowisko, ale cechujące się niższymi wartościami progowymi niż określone dla grupy II, może to też być przedsięwzięcie nie należące do żadnego z rodzajów przedsięwzięć określonych jako mogące znacząco oddziaływać na środowisko — np. domek mieszkalny tak usytuowany i o takich parametrach, że może potencjalnie może znacząco oddziaływać na położony nieopodal obszar Natura 2000.

Ostatecznie o konieczności przeprowadzenia oceny w przypadku takich przedsięwzięć rozstrzyga organ zezwalający na realizację danego przedsięwzięcia (np. wydający pozwolenie na budowę). W przypadku, gdy stwierdzi potrzebę przeprowadzenia oceny nakaże wnioskodawcy jej przeprowadzenie, tj. przy regulacji prawnej po zmianach wprowadzonych nowelizacją POŚ z 2005 r. — uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

7. Pytanie : Czy przepisy o pomocy publicznej zawierają ograniczenia w udzielaniu tej pomocy jedynie w odniesieniu do przedsiębiorców prywatnych ?

Odpowiedź: Nie. Przepisy o pomocy publicznej dla przedsiębiorców dotyczą wszystkich kategorii przedsiębiorców, zarówno prywatnych jak i publicznych. Pomoc publiczna uregulowana jest głównie w prawie wspólnotowym. Akty prawa wspólnotowego stanowią, że pomocą publiczną jest pomoc dla „przedsiębiorstw” lub „gałęzi produkcji” (zgodnie z art. 87 ust. 1 TWE). Pojęcie

„przedsiębiorstwo” w prawie wspólnotowym jest określane w sposób zbliżony do definicji ekonomicznych — jest to zatem każda jednostka czy też struktura (osoba prawna, lub fizyczna jakiegokolwiek bądź charakteru) zdolna prowadzić działalność handlową lub gospodarczą w odniesieniu do dóbr i usług. Pojęcie „przedsiębiorstwa” nie wiąże się z faktem posiadania podmiotowości prawnej w rozumieniu prawa spółek czy prawa podatkowego. Może to być zatem jakakolwiek jednostka prowadząca działalność handlową. Mogą to być zarówno przedsiębiorcy prywatni, jak i przedsiębiorstwa państwowe, spółki Skarbu Państwa, spółki utworzone przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty prowadzące działalność komunalną.

8. Pytanie : Czy pomoc udzielana z funduszy publicznych organizacjom pozarządowym jest pomocą publiczną i podlega pod ograniczenia w zakresie jej udzielania ?

Odpowiedź: W zasadzie nie. Organizacje pozarządowe w zasadzie nie są przedsiębiorcami w rozumieniu prawa wspólnotowego. Znaczna część organizacji pozarządowych nie prowadzi działalności gospodarczej. Należy jednak zauważyć, że zarówno ustawa o stowarzyszeniach (art. 34) jak i ustawa o fundacjach (art. 5 ust. 5) dopuszcza możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez te organizacje. Jeżeli organizacja pozarządowa prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807) i jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 tej ustawy, podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym. W takim wypadku pomoc udzielana na prowadzenie działalności gospodarczej dla tego typu organizacji pozarządowych, będących w istocie także przedsiębiorcami, jest pomocą publiczną i podlega reglamentacji. W przypadku, gdy pomoc udzielana jest organizacjom pozarządowym nie prowadzącym działalności gospodarczej nie ma wątpliwości, że nie jest to pomoc w rozumieniu przepisów o pomocy publicznej.

9. Pytanie : W jakim wypadku podmioty obowiązane do zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych mogą zastosować inny tryb zamówienia niż przetarg ?

Odpowiedź: Ustawa — Prawo zamówień publicznych zawiera zasadę trybów przetargowych (przetarg nieograniczony lub przetarg ograniczony) jako trybów podstawowych. Inne tryby zamówień publicznych przewidziane przez ustawę można zastosować jedynie wówczas, w okolicznościach konkretnego przypadku (konkretnego zamówienia) zachodzą łącznie przesłanki wymagane dla zastosowania danego trybu szczególnego. Przesłanki wyboru trybów nieprzetargowych określone są w art. 55 — dla negocjacji z ogłoszeniem, art. 60 b — dialogu konkurencyjnego, art. 62 — dla negocjacji bez ogłoszenia, art. 67 — dla zamówienia z wolnej ręki, art. 70 — dla zapytania o cenę i art. 74 ust. 2 — dla licytacji elektronicznej. Jeśli w danym przypadku nie zachodzą przesłanki określone w tych przepisach należy przeprowadzić przetarg.

10. Pytanie : Czy fundacje są partnerami społecznymi w rozumieniu ustawy o Narodowym Planie Rozwoju i czy są organizacjami ekologicznymi w rozumieniu ustawy — POŚ ?

Odpowiedź: Fundacje są organizacjami pozarządowymi w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873). Ustawa ta definiuje organizacje pozarządowe jako — „niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia (...)”.

Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju określa „partnerów społecznych i gospodarczych” jako — „organizacje przedsiębiorców i pracodawców, związki zawodowe, samorządy zawodowe, organizacje pozarządowe oraz jednostki naukowe, których działalność obejmuje zagadnienia związane z Narodowym Planem Rozwoju oraz programami operacyjnymi i strategią wykorzystania Funduszu Spójności.” (art. 2 pkt 8). Fundacje są więc bez wątpienia partnerami społecznymi

w rozumieniu ustawy o Narodowym Planie Rozwoju i mogą zgłaszać swoich przedstawicieli do komitetów sterujących i monitorujących funduszy unijnych.

Odpowiedź na drugą część pytania jest nieco bardziej skomplikowana. Określenie organizacji ekologicznej zawarte jest w art. 3 pkt 16) ustawy POŚ, wg którego przez organizację ekologiczną rozumie się organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Za organizacje ekologiczne mogą być więc uznawane jedynie te organizacje społeczne, które w zakresie swoich celów mają ochronę środowiska. Przedmiotem kontrowersji było natomiast do niedawna uznawanie fundacji za organizacje społeczne. Zgodnie z powszechnie przywoływanym do niedawna orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 1993r. (I S.A. 1762/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 75) za organizację społeczną uznawano stowarzyszenia, ale nie uznawano fundacji. Jednak w dniu 18 grudnia 2005r. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie Siedmiu Sędziów orzekł, że „Fundacja jest organizacją społeczną i jako taka może zostać dopuszczona do udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym” (Sygn. II OPS 4/05).

Należy jednak podkreślić, co wynika z uzasadnienia do ww. wyroku NSA z dnia 18 grudnia 2005 r., iż pojęciem „organizacja społeczna” i w konsekwencji „pojęciem organizacja ekologiczna” nie można obejmować tzw. fundacji publicznych. Jak zauważa NSA w uzasadnieniu ww. cytowanego wyroku powołując się na art. 12 Konstytucji RP, podstawową cechą organizacji społecznych jest to, że są to formy samoorganizowania się obywateli w celu realizacji celów społecznych. Fundacje, których fundatorem jest jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa nie są formami zrzeszania się obywateli, a co za tym idzie nie dotyczy ich wolność tworzenia i działania o której mowa w art. 12 Konstytucji RP. W konsekwencji należy przyjąć, że organizacjami ekologicznymi, o których mowa w ustawie — POŚ, są także fundacje, do których celów statutowych należy ochrona środowiska, z wyjątkiem jednak fundacji utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa. Fundacjom, które spełniają te cechy przysługują uprawnienia określone przez ustawę POŚ, w tym uprawnienie do zgłaszania swoich przedstawicieli do rad nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Informacje o Autorach

Magdalena Bar — radca prawny, wspólnik kancelarii Jendrośka, Jerzmański, Bar i Wspólnicy. Prawo gospodarcze i ochrony środowiska sp. z o.o., wiceprezes Centrum Prawa Ekologicznego we Wrocławiu

Jerzy Jendrośka — doktor nauk prawnych, kierownik Zakładu Prawa Europejskiego i Prawa Międzynarodowego Publicznego Uniwersytetu Opolskiego, Wspólnik Zarządzający kancelarii Jendrośka, Jerzmański, Bar i Wspólnicy. Prawo gospodarcze i ochrony środowiska sp. z o.o., prezes Centrum Prawa Ekologicznego we Wrocławiu

Marcin Stoczkiewicz — doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu Jagiellońskiego, wspólnik kancelarii Jendrośka, Jerzmański, Bar i Wspólnicy. Prawo gospodarcze i ochrony środowiska sp. o.o.

Kontakt: Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy. Prawo gospodarcze i ochrony środowiska sp. z o.o.

ul. Uniwersytecka 1, 50–951 Wrocław

tel.: +48 71 34 102 34

faks: +48 71 34 101 97

e-mail: jjb@jjb.com.pl

www.jjb.com.pl