P R O J E K T

U S T A W A

z dnia 2015 r.

o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

Art. 1. W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 10:
   a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

      „1. Utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieprzechodzące w trwały zarząd parku narodowego. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, kieruje się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru, a także możliwościami rozwoju danych obszarów.”,
   b) uchyla się ust. 1a;
2) w art. 12 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

   „1. Obszar parku narodowego jest udostępniany w celach naukowych, edukacyjnych, kulturowych, turystycznych, rekreacyjnych i sportowych w sposób, który nie wpłynie w sposób znaczący na przyrodę w parku narodowym.”;
3) w art. 15:
   a) w ust. 1 uchyla się pkt 15,
   b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

      „3. Minister właściwy do spraw środowiska może zezwolić na odstępstwa od zakazów, o których mowa w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą ochrony przyrody, wykonywaniem badań naukowych, celami edukacyjnymi, kulturowymi, turystycznymi, rekreacyjnymi i sportowymi, celami kultu religijnego lub realizacją inwestycji liniowych celu publicznego, pod warunkiem

przeprowadzenia przez inwestora działań kompensujących utratę wartości przyrodniczych danego obszaru.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 44 ust. 1-3 otrzymują brzmienie:

„1. Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. Przepisu art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się. Organ administracyjny nie ma obowiązku rozpatrywania wniosków dowodowych i zastrzeżeń organizacji ekologicznych, które zostały złożone w sposób oczywisty w celu przedłużenia postępowania lub nie zostały w sposób należyty uzasadnione. Organ administracyjny przy wydawaniu decyzji ma obowiązek brać pod uwagę tylko te wnioski i zastrzeżenia organizacji ekologicznych, które mają związek z ochroną środowiska. Postanowienia zdania trzeciego stosuje się odpowiednio do stron postępowania oraz podmiotów działających w postępowaniu na prawach strony.

2. Organizacji ekologicznej, jeżeli prowadziła działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania, służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji; wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. Odwołanie wniesione przez organizację ekologiczną powinno zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony. Organ drugiej instancji ma obowiązek brać pod uwagę tylko te wnioski i zarzuty organizacji ekologicznych, które zostały zgłoszone w odwołaniu i mają związek z ochroną środowiska. Postanowienia zdania drugiego i zdania czwartego w zakresie obowiązku brania pod uwagę zarzutów

zgłoszonych w odwołaniu, stosuje się odpowiednio do stron postępowania oraz podmiotów działających w postępowaniu na prawach strony.

3. Organizacji ekologicznej, jeżeli prowadziła działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania, służy skarga do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Skarga wniesiona przez organizację ekologiczną powinna zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem skargi oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie. Postanowienia zdania drugiego stosuje się odpowiednio do stron postępowania oraz podmiotów działających w postępowaniu na prawach strony.”;

2) po art. 44 dodaje się art. 44^1 i art. 44^2 w brzmieniu:

„Art. 44^1. 1. Organ prowadzący postępowanie wymagające udziału społeczeństwa wydaje z urzędu lub na wniosek inwestora postanowienie o wyłączeniu organizacji ekologicznej od udziału w tym postępowaniu w przypadku stwierdzenia, że:

1) organizacja ekologiczna nie prowadziła działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania;
2) organizacja ekologiczna działała w danym postępowaniu administracyjnym, związanym z nim postępowaniu sądowym lub przy opracowywaniu związanego z przedmiotem postępowania projektu dokumentu, w przypadku którego przepisy niniejszej ustawy lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa lub jego zmianą, w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami lub w złej wierze, a w szczególności osoba reprezentująca tą organizację ekologiczną przedstawiła fałszywy dowód, złożyła nieprawdziwe zeznania, działała wyłącznie w celu przedłużenia postępowania lub w celu innym niż ochrona środowiska lub ochrona przyrody.

2. Organizacja ekologiczna wyłączona od udziału w postępowaniu przestaje być podmiotem uczestniczącym w nim na prawach strony oraz nie może składać w nim odwołań, skarg do sądu administracyjnego, ani uwagi i wniosków.

3. Na postanowienie w przedmiocie wyłączenia organizacji ekologicznej od udziału w postępowaniu służy zażalenie, przy czym:

1) przekazanie zażalenia wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu następuje w terminie 7 dni od dnia otrzymania zażalenia;
2) zażalenie rozpatruje się w terminie 14 dni od dnia otrzymania akt.

4. W przypadku stwierdzenia, że organizacja ekologiczna działała w danym postępowaniu administracyjnym, postępowaniu sądowym lub przy opracowywaniu projektu dokumentu, w przypadku którego przepisy niniejszej ustawy lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa lub jego zmianą w sposób rażąco sprzeczny z dobrymi obyczajami lub rażąco w złej wierze, organ prowadzący postępowanie wymagające udziału społeczeństwa, sąd lub organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa występuje do organu lub sądu prowadzącego rejestr, do którego wpisana jest dana organizacja ekologiczna z wnioskiem o wykreślenie tej organizacji z przedmiotowego rejestru lub orzeczenie na okres od 12 miesięcy do 5 lat zakazu występowania w postępowaniu administracyjnym, postępowaniu sądowym lub przy opracowywaniu projektu dokumentu, w przypadku którego przepisy niniejszej ustawy lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa lub jego zmianą. Orzeczenia o wykreśleniu z rejestru oraz zakazie występowania w postępowaniu administracyjnym lub przy opracowywaniu projektu dokumentu są zaskarżalne zgodnie z przepisami regulującymi dokonywanie wpisów i wykreśleń odpowiednio do lub z danego rejestru.

5. Organizacja ekologiczna wykreślona z rejestru, o którym mowa w ust. 4, może się ubiegać o ponowny wpis do tego rejestru minimum po upływie 5 lat od wykreślenia.”;

3) po art. 77 dodaje się art. 77^1 w brzmieniu:

„Art. 77^1. 1. Organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz organy, o których mowa w art. 77 ust. 1 pkt 1 i 2, mogą wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, w tym do wyjaśnienia zawartych w nim informacji oraz występujących w nim niejasności lub rozbieżności.

2. W wezwaniu, o którym mowa w ust. 1, należy wskazać wszystkie zastrzeżenia do raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, pod rygorem utraty możliwości powoływania się na zastrzeżenia niewskazane. Części raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, w stosunku do których nie zgłoszono zastrzeżeń w pierwszym wezwaniu uznaje się za przyjęte bez zastrzeżeń.

3. Ponowne wezwanie jest dopuszczalne wyłącznie w zakresie przedłożonych przez wnioskodawcę uzupełnień, poprawek i wyjaśnień odnośnie treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Postanowienia ust. 2 stosuje się odpowiednio.

4. Ograniczenia, o którym mowa w ust. 3 nie stosuje się jeżeli konieczność wezwania do uzupełnienia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wyniknęła z winy wnioskodawcy albo z przyczyn niezależnych od organu.

5. W wezwaniu, o którym mowa w ust. 1 i 3, organ wyznacza wnioskodawcy odpowiedni termin do uzupełnienia braków raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko nie krótszy niż 14 dni. Na wniosek wnioskodawcy organ przedłuża wyznaczony termin zgodnie z żądaniem wnioskodawcy.

6. Nie można zobowiązywać wnioskodawcy do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia braków raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko o elementy niewymagalne przepisami prawa oraz niewskazane w postanowieniu, o którym mowa w art. 63 ust. 1, w tym do przedkładania ujednoliconej wersji raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

7. Organy, o których mowa w art. 77 ust. 1 pkt 1 i 2, mogą wezwać wnioskodawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wyłącznie w granicach własnych kompetencji.”;

4) po art. 85 dodaje się art. 85^1 w brzmieniu:

„Art. 85^1. 1. Nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął realizację przedsięwzięcia. Przepis art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.

2. Nie uchyla się decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w przypadku wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 3-8 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli upłynęło 2 lata od dnia jej doręczenia wnioskodawcy lub ogłoszenia, a inwestor rozpoczął realizację przedsięwzięcia. Przepis art. 151 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.

3. W przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, sąd administracyjny po upływie 5 lat od dnia rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia może jedynie stwierdzić, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa z przyczyn określonych w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, sąd administracyjny po upływie 2 lat od dnia rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia może jedynie stwierdzić, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa z przyczyn określonych w art. 145 Kodeksu postępowania administracyjnego.

4. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio do decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych oraz decyzji o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części - wydawanych na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, z późn. zm.) dotyczących obiektu budowlanego będącego przedsięwzięciem mogącym znacząco oddziaływać na środowisko lub przedsięwzięciem mogącym znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony.”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

1. Cel projektowanych zmian

Jednymi z najistotniejszych problemów dla rozwoju turystyki w Polsce są istniejące regulacje prawne, które powodują, że proces inwestycyjno-budowlany jest niezmiernie skomplikowany, uciążliwy i nieprzewidywalny dla inwestorów[1]. Uzyskanie wszystkich wymaganych prawem decyzji, uzgodnień i opinii z zakresu ochrony środowiska i prawa budowlanego znacząco wydłuża realizację inwestycji i podnosi jej koszty. Co więcej wiele wprowadzonych zmian w prawie polskim nie znajduje uzasadnienia w prawie wspólnotowym, a w niektórych przypadkach przepisy polskie są znacznie bardziej rygorystyczne niż w innych krajach unijnych.

Przedkładana propozycja zawiera zmiany w dwóch ustawach – o ochronie przyrody oraz o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

Zmiana w ustawie o ochronie przyrody dają szansę na rozwój obszarów leżących w pobliżu parków narodowych. Bardzo często spotykamy się z sytuacjami, w których miejscowościom turystyczno-wypoczynkowych utrudnia się rozwój poprzez wprowadzanie obostrzeń prawnych, uniemożliwiających m.in. rozbudowę ośrodków rekreacyjnych, sportowych, turystycznych itd. Związane jest to najczęściej właśnie z objęciem danego obszaru specjalną, choć nieuzasadnioną ochroną. Wykorzystywanie potencjału danych obszarów może mieć miejsce bez nadmiernej ingerencji w strukturę przyrody. Przykładem stają się zachodnie ośrodki narciarskie, które częstokroć znajdują się na obszarach chronionych.

W Polsce również korzysta się z rozwiązań, które pozwalają na korzystanie z obszarów chronionych niemniej jednak związane jest to za każdym razem z koniecznością podejmowania decyzji przez dyrektorów Parków Narodowych, niechętnych jakimkolwiek przekształceniom.

Przykładami obszarów w których taka korzysta współpraca ma miejsce jest chociażby:

1) Kopa (Karpacz) - Ośrodek narciarski znajdujący się na terenie Karkonoskiego Parku Narodowego;

[1] Opinia Biura Analiz Sejmowych z 5 listopada 2013 r. na temat – Bariery prawne w zakresie rozwoju infrastruktury turystycznej w Polsce – wersja tabelaryczna (BAS-2701/13A).

2) Kasprowy Wierch - Trasa narciarska znajdująca się na terenie Tatrzańskiego Parku Narodowego.

Celem projektowanych zmian w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko jest wprowadzenie rozwiązań prawnych umożliwiających skuteczne wyłączanie z postępowań administracyjnych organizacji ekologicznych działających nieuczciwie, które nierzadko z procederu blokowania postępowań administracyjnych uczyniły sobie źródło dochodu i rozgłosu. W przypadku stwierdzenia nadużyć lub łamania prawa przez organizację ekologiczną, organ prowadzący postępowanie, z urzędu lub na wniosek inwestora, czy też innej strony mógłby wykluczyć taką organizację z udziału w danym postępowaniu administracyjnym. Na takie postanowienie przysługiwałoby zażalenie.

Istniejące obecnie ogólne regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące udziału stron i organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym nie przystają do postępowania środowiskowego i liczby procedur występującej w polskim procesie inwestycyjnym, z tego też względu zdaniem projektodawców istnieje potrzeba szczególnej regulacji w tym obszarze. Szereg funkcjonujących obecnie przepisów umożliwia stronom i organizacjom ekologicznym blokowanie i przedłużanie postępowania, pomimo braku argumentów merytorycznych. Proponowane regulacje mają na celu ograniczenie możliwości wpływu na bieg postępowania organizacji typowo „blokujących" inwestycje, np. nie składających żadnych wniosków i argumentów merytorycznych na etapie postępowania, a dopiero wnoszących zarzuty w ostatnim dniu terminu do złożenia odwołania w oparciu wyłącznie o uchybienia formalne.

Należy podkreślić, iż zgodnie z opinią prof. dr hab. Czesława Martysza i prof. dr. hab. Grzegorza Łaszczycy[2] również wprowadzenie przepisu czasowo wyłączającego prawo organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniach administracyjnych, w sytuacji, gdy udowodniono by jej działanie w „złej wierze" jest prawnie możliwe. W szczególności, że taki zakaz czasowy nie jest sprzeczny z Konwencją z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

[2] Opinia Biura Analiz Sejmowych z 5 marca 2015 r. (BAS-163/15A).

2. **Przedstawienie stanu obecnego oraz różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Funkcjonujące obecnie regulacje utrudniają rozwój bazy turystyczno-narciarskiej bez zgody dyrektorów Parków Narodowych, nierzadko niechętnym jakimkolwiek zmianom, nawet tym nie ingerującym w sposób nadmierny i szkodliwy w środowisko naturalne.

Odnośnie regulacji dotyczących funkcjonowania organizacji ekologicznych obecnie istniejące pozwalają im na blokowanie i przedłużanie postępowania, pomimo braku argumentów merytorycznych. Proponowane regulacje wprowadzają ograniczenia możliwości tego typu działań polegające między innymi na wprowadzenie mechanizmów pozwalających na wyłączanie od udziału w postępowaniach organizacji działających w złej wierze tj. na przykład składających fałszywe dowody i zeznania.

3. **Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne**

Przewidywane zmiany będą skutkować rozwojem infrastruktury do uprawiania sportu i turystyki zimowej, co znacząco wpłynie na zwiększenie aktywności fizycznej obywateli oraz poprawę kondycji i zdrowia polskiego społeczeństwa.
W zakresie skutków gospodarczych postulowane rozwiązania będą miały korzystny wpływ na wzrost zatrudnienia w stacjach narciarskich, ale także hotelarstwie, gospodarstwach agroturystycznych, restauracjach, transporcie lokalnym. Poprzez powstawanie większej ilości inwestycji w zakresie infrastruktury turystyczno-sportowej nastąpi wzrost konkurencyjności w tym sektorze, co może skutkować obniżkami cen usług narciarskich i wzrostem poziomu usług. Większa część turystów, która dotychczas wybiera ośrodki zagraniczne zostawać będzie w Polsce, co spowoduje pozostawianie znacznie większej ilości pieniędzy w Polsce, a nie ich transfer za granicę.

4. **Przewidywane źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego**
   Proponowane zmiany nie pociągają za sobą obciążenia budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego.
5. **Ocena zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej**
   Proponowane regulacje nie są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.