

Dr Jerzy Jendrośka

Załącznik nr 3a do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego

Spis treści:

- I. Imię i nazwisko
- II. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe
- III. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych
- IV. Wskazanie osiągnięcia, o którym mowa w art. 16 ust 2 ustawy
 - A. Tytuł osiągnięcia
 - B. Wykaz publikacji składających się na osiągnięcie naukowe
 - C. Omówienie celu naukowego ww. prac i osiągniętych wyników wraz ze wskazaniem ich wykorzystania
 - C.1. Wprowadzenie – zarys problematyki badawczej będącej przedmiotem cyklu publikacji
 - C.2. Powody podjęcia problematyki badawczej będącej przedmiotem cyklu publikacji oraz kontekst badań
 - C.3. Omówienie wyników badań
 - a) Podstawy teoretyczne, rola, znaczenie i ramy prawne aktywności społeczeństwa w ochronie środowiska
 - b) Konwencja z Aarhus: geneza, historia legislacyjna, podejście do negocjacji oraz treść normatywna
 - c)Podejście do implementacji Konwencji i kontrola jej przestrzegania
 - d) Podstawowe pojęcia wytyczające zakres uprawnień społeczeństwa w ochronie środowiska
 - e) Dostęp do informacji o środowisku
 - f) Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji
 - g) Dostęp do wymiaru sprawiedliwości
- V. Omówienie pozostałych osiągnięć
 - A. Publikacje
 - B. Referaty na konferencjach
 - C. Udział w tworzeniu i kontroli przestrzegania przepisów objętych problematyką badawczą
 - D. Współpraca z zagranicą
 - E. Działalność dydaktyczna, szkoleniowa i ekspercka

Autoreferat

I. Imię i nazwisko

Jerzy Jendrośka

II. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe

Magister prawa - tytuł zawodowy uzyskany na Uniwersytecie Wrocławskim w 1978 roku

Dyplom ukończenia Szkoły Letniej Prawa Międzynarodowego Uniwersytetu w Wiedniu - 1983

Doktor nauk prawnych – stopień naukowy uzyskany na podstawie uchwały Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, podjętej na posiedzeniu w dniu 23 maja 1986., na podstawie rozprawy doktorskiej pt. „Uprawnienia obywatela w dziedzinie środowiska naturalnego w prawie administracyjnym PRL” (załącznik nr 1 do Wniosku)

III. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

1978-1998 - asystent, od 1986 adiunkt w Zespole Prawnych Problemów Ochrony Środowiska Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

1999 - 2007 - Adiunkt w Wyższej Szkole Zarządzania i Bankowości we Wrocławiu

2005 - obecnie - adiunkt na Wydziale Prawa Uniwersytetu Opolskiego

IV. Wskazanie osiągnięcia, o którym mowa w art. 16 ust.2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65, poz. 595 ze zm.)

IV.A. Tytuł osiągnięcia naukowego:

Gwarancje prawne uprawnień społeczeństwa w ochronie środowiska: konwencja z Aarhus i jej implementacja w prawie Unii Europejskiej i prawie polskim

Na osiągnięcie, które przedstawiam jako osiągnięcie stanowiące znaczny wkład w rozwój prawa ochrony środowiska, składa się cykl publikacji powiązanych tematycznie przedstawiające wyniki moich badań nad zagadnieniem gwarancji prawnych uprawnień społeczeństwa w ochronie środowiska a w szczególności dotyczących konwencji z Aarhus i jej implementacji w prawie Unii Europejskiej i prawie polskim.

IV.B. Wykaz publikacji składających się na osiągnięcie naukowe

Wykaz publikacji stanowiących osiągnięcie naukowe, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy w porządku chronologicznym od najstarszych.

1. J. Jendrośka, 1990, *Podstawy prawne aktywności obywatelskiej w zakresie ochrony środowiska* w: *Skuteczność prawa ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, J. Sommer (red.), Ossolineum, s. 145-167

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

2. J. Jendrośka, 1990, *Z rozważań nad znaczeniem pojęcia „obywatelskie prawo do środowiska”*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CLXVIII, s. 93-101
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.
3. J. Boć, J. Jendrośka i K. Nowacki, 1990, *Akteneinsicht in Polen*, w: *Offentlichkeit von Umweltinformationen*, G. Winter (red.), Nomos Verlag, Baden-Baden, s. 419-472
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na udziale w określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz w napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 33%.
4. J. Boć, J. Jendrośka, K. Nowacki, 1990, *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska*, wyd. Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław, str.139, s. 7-56
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na udziale w określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz w napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 33%.
5. J. Jendrośka, K. Nowacki, 1991, *Participation Rights of Environmental Associations in Poland* w: *Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe*, M. Fuhr, G. Roller (red.), Frankfurt/Main - Bern - New York - Paris, s. 39-57
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na udziale w określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz w napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 50%.
6. J. Jendrośka, 1993, *Environmental Impact Assessment in Poland in the Light of EC-Directive 337/85 and NEPA* w: *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts*, UTR Band 21, Trier, s. 209-225
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.
7. J. Jendrośka, 1993, *Integrated Pollution Prevention Through Licensing Procedures in Poland*, w: *Licensing Procedures for Industrial Plants and the Influence of EC-Directives*, B. Gebers, M. Robesin (red.), wyd. Peter Lang, Frankfurt/Main - Bern - New York - Paris, s. 99-111
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.
8. J. Jendrośka, 1994, *Legal Concept of EIA and Control of Products (w:) Environmental Control of Products and Substances*, B. Gebers, J. Jendrośka (red.), ELNI Studies V. Peter Lang Verlag, s.129-135

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

9. J. Jendrośka, J. Sommer, 1994, *EIA in Polish Law: the Concept, Development and Perspectives*, Environmental Impact Assessment Review nr 14(2) 1994, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, s. 169-194

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na udziale w określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz w napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 50%.

10. J. Jendrośka, J. Jerzmański, 1995, *Dostosowanie regulacji prawnej ochrony środowiska w Polsce do potrzeb państwa prawa i demokracji uczestniczącej*, w: *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, wyd. INP PAN, Warszawa, s. 185-200

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na udziale w określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz w napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 50%.

11. J. Jendrośka, 1998, *Environmental Law in Poland 1989-1996: an Assessment of Past Reforms and Future Prospects* w: *Environmental Protection in Transition. Economic, Legal and Socio-political Perspectives on Poland*, J. Clark, D. H. Cole (red.), Aldershot – Brookfield – Singapore – Sydney, wyd. Ashgate, s. 81-115

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

12. J. Jendrośka, 1999, *Konwencja z Aarhus jako międzynarodowoprawna gwarancja praw społeczeństwa w ochronie środowiska*, w: *Księga pamiątkowa profesora Jana Jendrośki*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław, s. 111-121

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

13. J. Jendrośka, 1999, *Obowiązek konsultowania organizacji pozarządowych a nowa Konstytucja RP* w: *Podstawy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych*, M. Wyrzykowski (red.), wyd. Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa, s. 70-79

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

14. J. Jendrośka, J. Jerzmański, 1999, *International Obligations in Environmental Law and Practice in Poland: Factors Influencing Implementation*, w: *Environmental Regulation in Transforming Economies: The Case of Poland*, P. Jasiński, H. L. Smith

(red.), Aldershot – Brookfield – Singapore – Sydney, Ashgate Publishing Company, s. 71–93

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na udziale w określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz w napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 50%.

15. J. Jendrośka, 1999, *Community environmental law: a perspective from an associated country w: The Community's Environmental Policy at 25: Stocktaking and Future Perspectives*, M. Pallemmaerts (red.), *Revue des Affaires Europeennes / Law and European Affairs* 1999 (Vol.3 and 4), s. 470-480

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

16. J. Jendrośka, 2000, *Rządowy projekt ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie na tle istniejącej regulacji prawnej w Polsce, prawa UE oraz konwencji z Espoo i Aarhus*, Wyd. Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa, s. 39, *Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.*

17. J. Jendrośka, S. Stec, 2001, *The Aarhus Convention: Towards a New Era in Environmental Democracy*, *Environmental Liability* 140 (2001)

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na udziale w określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz w napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 50%.

18. J. Jendrośka, 2001, *Aarhus Convention: Towards New International Standards in Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters*, *Zeszyty Naukowo-Teoretyczne PWSBiA* nr 1/2001, s. 255-266

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

19. J. Jendrośka, 2003, *The UN ECE Protocol on Strategic Environmental Assessment: Do We Need It?* w: *Recht und Um-Welt*, L. Kraemer, (red.), Europa Law Publishing, Groningen

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

20. J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz, 2003, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a regulacje szczególne*, *Państwo i Prawo*, zeszyt 6, czerwiec 2003 r., s. 89 - 100.

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na udziale w określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz w napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 50%.

21. J. Jendrońska, M. Stoczkiewicz, 2003, *Dostęp do informacji o środowisku na tle ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, Ochrona środowiska. Przegląd, LexisNexis nr 2/2003, s. 34 - 45 i nr 3/2003, s. 30 - 48
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na udziale w określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz w napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 50%.
22. J. Jendrońska, M. Bar, 2004, *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych* w: *Księga Pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, Bydgoszcz - Toruń 2004, s. 37-80
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na udziale w określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz w napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 50%.
23. J. Jendrońska, M. Bar, 2004, *Towards implementation of the Aarhus Convention's third pillar: Draft EU Access to Justice Directive compared with the situation in Poland*, Environmental Liability Journal, Vol. 12, Issue 2 / April 2004, s. 192-205
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na udziale w określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz w napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 50%.
24. J. Jendrońska, 2004, *Public Participation and Information in the Emissions Trading Directive*, Elni Review, 1/2004, s. 7-11
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.
25. J. Jendrońska, 2005, *Aarhus Convention and Community Law: the Interplay*, Journal for European Environmental & Planning Law, 1/2005, str. 12 - 21
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.
26. J. Jendrońska, 2006, *Public Information and Participation in EC Environmental Law; Origins, Milestones and Trends* w: *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law; A High Level of Protection?*, R. Macrory (red.), Europa Law Publishing, Groningen, 2006, s. 63 - 86.
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.
27. J. Jendrońska, 2006, *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of the Aarhus Convention Requirements in EC Law* w: *Environmental law and policy at the turn to the 21st century - Umweltrecht und - politik an der Wende zum 21. Jahrhundert*, T. Ormond, M. Führ, R. Barth (red.), Lexxion Verlag Berlin, s. 37-50

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

28. J. Jendrośka, M. Bar, 2006, *Implementation of the Aarhus Convention principles and other topical issues of EU environmental law as reviewed in a critical analysis of the Yearbook of European Environmental Law - Volumes 4 and 5*, w: Environmental Liability Journal, Vol. 14, Issue 5 / October-November 2006, s. 192-205

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz w napisaniu 4 z 5 części ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 80%.

29. J. Jendrośka, 2006, *Prawne podstawy transgranicznego uczestnictwa władz i społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji dotyczących ochrony środowiska*, w: *Die grenzueberschreitende Beteiligung der Oeffentlichkeit und von Behoerden in Deutschland und Polen - Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Lexxion Verlag Berlin, s.13-25

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

30. J. Jendrośka, 2006, *Oceny oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna: charakter prawny i struktura regulacji*, w: *Prawo i polityka w ochronie środowiska, Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2006, s. 73-82

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

31. J. Jendrośka, 2008, *Instytucja „powiadomienia społeczeństwa” w świetle wymagań prawa wspólnotowego*, w: *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, H. Lisicka (red.), Wyd. Prawa ochrony środowiska, Wrocław, s. 119-133

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

32. J. Jendrośka, 2009, *Public participation in the preparation of plans and programs: some reflections on the scope of obligations under Article 7 of the Aarhus Convention*, Journal for European Environmental & Planning Law, 6.4/2009, s. 495-516

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

33. J. Jendrośka, 2009, *Acces a la justice: remarques sur le statut juridique et la champ des obligations de la Convention d'Aarhus dans le contexte de l'Union Europeenne*, Revue Juridique de l'Environnement, numero special 12/2009: Le juge en Europe et le Droit Communautaire de l'Environnement, s. 31-48

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

34. J. Jendrońska, 2009, *Obowiązek powiadamiania społeczeństwa w nowych przepisach o ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko*, Prawo i środowisko, Nr 1(57)/2009, str. 56 - 65
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.
35. J. Jendrońska, 2010, *Public Participation in Environmental Decision-Making. Interactions Between the Convention and EU Law and Other Key Legal Issues in its Implementation in the Light of the Opinions of the Aarhus convention Compliance Committee w: The Aarhus convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, M. Pallemmaerts (red.), Europa Law Publishing, Groningen, s. 91 - 147
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.
36. M. Bar, J. Jendrońska, 2010, *Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko a ocena oddziaływania na obszar Natura 2000*, w: *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), Wolters Kluwer, Warszawa, str. 15-36
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na udziale w określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz w napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 50%.
37. J. Jendrońska, 2011, *Aarhus Convention Compliance Committee: Origins, Status and Activities*, JEEPL Vol. 8 No. 4 (2011) s. 301-314
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.
38. J. Jendrońska, 2011, *Recent Case-Law of the Aarhus Convention Compliance Committee: Compliance by the European Union with the Aarhus Convention Findings and Recommendations of the Aarhus Compliance Committee in Case ACCC/C/2008/32 (Part I) with explanatory remarks*, JEEPL Vol. 8 No. 4 (2011) s. 375-392
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.
39. J. Jendrońska, 2012, *Citizen's Rights in European Environmental Law: Stock-Taking of Key Challenges and Current Developments in Relation to Public Access to Information, Participation and Access to Justice*, Journal of European Environmental Law (JEEPL) Vol. 9 No. 1 (2012) s. 71-90.
Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 100%.
40. J. Jendrońska, 2013, *Komentarz do art. 37 (w:) Karta Praw Podstawowych UE. Komentarz*, A. Wróbel (red.), Wyd. Beck, Warszawa, s. 1020-1070

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania jako rozdziału pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

41. M. Bar, J. Jendrośka, *Krąg stron w postępowaniach w sprawie pozwoleń zintegrowanych a prawo UE i międzynarodowe*, Prawo i środowisko, Nr 3(79)/2014, s. 81 - 88

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na udziale w określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz w napisaniu ww. opracowania. Mój udział procentowy szacuję na 50%.

42. J. Jendrośka, 2014, *Public Participation under Article 6 of the Aarhus Convention. Role in Tiered Decision-making and Scope of Application* w: *Environmental Democracy and Law*, G. Bandi (red.) Europa Law Publishing, Groningen/Amsterdam, s. 115-138

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

43. J. Jendrośka, 2014, w: J. Ebbesson, H. Gaugitsch, J. Jendrośka, S. Stec and F. Marshall, *The Aarhus Convention: an Implementation Guide*, 2nd edition, United Nations, s. 119-159, 173-186 i 235-240

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu wstępnej wersji ww. fragmentów jako wyodrębnionych części w pracy zbiorowej a także sfinalizowanie ich ostatecznej wersji w wyniku procesu konsultowania całej pracy. Mój udział procentowy szacuję na 90%.

44. J. Jendrośka, M. Bar, 2015, *Komitety ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus i ds. Implementacji Konwencji z Espoo jako trybunały międzynarodowe*, w: *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska w orzecznictwie*, J. Rotko (red.), Presscom, Wrocław

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na udziale w określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz w napisaniu ww. opracowania jako rozdziału w pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 50%.

45. J. Jendrośka, 2018, *Походження та міжнародні стандарти у сфері екологічної оцінки в Оцінка впливу на довкілля: міжнародні стандарти, досвід інших країн і передумови до запровадження нової моделі оцінки впливу на довкілля в Україні та її основні елементи (Origins and international standards of environmental impact assessments in: Environmental impact assessment: international standards, foreign experience, preconditions for introduction of a new model of environmental impact assessment in Ukraine and its main elements)*, Y. Aleksyeyeva, S. Vykhryst, J. Jendrośka, N. Mikulić, D. Skrylnikov, M. Shymkus, Kiev, wyd. Norma, s. 7-39

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na określeniu koncepcji, tytułu i treści oraz napisaniu ww. opracowania jako rozdziału pracy zbiorowej. Mój udział procentowy szacuję na 100%.

IV.C. Omówienie celu naukowego wyżej wymienionych prac i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich wykorzystania

IV.C.1 Wprowadzenie - zarys problematyki badawczej będącej przedmiotem cyklu publikacji

Wymienione wyżej publikacje, które przedstawiam jako osiągnięcie stanowiące znaczny wkład w rozwój prawa ochrony środowiska, omawiają wyniki badań nad zagadnieniem gwarancji prawnych uprawnień społeczeństwa w ochronie środowiska, a w szczególności dotyczących roli konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Konwencja z Aarhus) jako wiążącego instrumentu międzynarodowego wytyczającego standardy w zakresie uprawnień społeczeństwa w ochronie środowiska a także sposobu implementacji tych standardów w prawie Unii Europejskiej (UE) oraz prawie polskim.

Badania, wyniki których przedstawione są w prezentowanym cyklu publikacji, dotyczyły następujących, kluczowych dla badanego tematu, zagadnień:

- a) Podstawy teoretyczne, rola, znaczenie i ramy prawne aktywności społeczeństwa w ochronie środowiska
- b) Konwencja z Aarhus: geneza, historia legislacyjna, podejście do negocjacji oraz treść normatywna
- c) Podejście do implementacji Konwencji i kontrola jej przestrzegania
- d) Podstawowe pojęcia wytyczające zakres podmiotowy uprawnień społeczeństwa w ochronie środowiska
- e) Dostęp do informacji o środowisku
- f) Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji
- g) Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Publikacje składające się na prezentowany cykl wymienione są w porządku chronologicznym (od najstarszych). Wykaz obejmuje tylko te publikacje na dany temat, które w moim przekonaniu stanowią znaczny wkład w rozwój refleksji naukowej w zakresie prawa ochrony środowiska. Są to publikacje w postaci monografii autorskich lub rozdziałów w pracach zbiorowych opublikowane w renomowanych wydawnictwach zagranicznych lub krajowych, oraz w postaci artykułów w renomowanych czasopismach zagranicznych lub krajowych, przeważnie czasopismach fachowych z dziedziny prawa ochrony środowiska lub zeszytach naukowych uczelni. Jest też jedna publikacja mająca formalnie charakter komentarza (do art. 37 Karty Praw podstawowych) będąca jednak w istocie esejem na temat uprawnień społeczeństwa w kontekście podstawowych zasad prawa ochrony środowiska w prawie Unii

Europejskiej. Wszystkie publikacje opatrzone są oświadczeniem określającymi indywidualny wkład w powstanie dzieła, zaś publikacje będące efektem współpracy z innymi autorami opatrzone są zawartymi w Załączniku nr 5 oświadczeniami współautorów (lub odpowiednimi notkami redakcyjnymi) określającymi indywidualny wkład w powstanie dzieła.

Wykazany w tym miejscu publikacjom towarzyszy szereg innych działań na dany temat wykazanych w odpowiednich miejscach w punkcie 5 niniejszego Autoreferatu oraz odpowiednich miejscach w Załączniku nr 4 do wniosku. Są to przede wszystkim inne publikacje na dany temat (przede wszystkim komentarze do przepisów dotyczących uprawnień społeczeństwa oraz publikacje o charakterze opisowym) a także inne formy aktywności naukowej na dany temat w postaci referatów na konferencje, ekspertyz i udziału w projektach badawczych. Istotną rolę w moim dorobku odgrywa też działalność prawotwórcza (wskazana w punkcie V.C) w postaci aktywnego udziału w sporządzeniu projektów aktów prawnych dotyczących uprawnień społeczeństwa w Polsce oraz w innych krajach a także na poziomie międzynarodowym. Wspomnieć też należy w tym kontekście działalność o charakterze orzecznictwym w ramach Komitetu do spraw Przestrzegania Konwencji z Aarhus.

Powody podjęcia problematyki badawczej będącej przedmiotem cyklu publikacji przedstawionych jako osiągnięcie, o którym mowa w art. 16 ust. 2 ustawy, oraz kontekst badań w tym zakresie omówione są w punkcie IV.C.2, natomiast wyniki badań omówione są szczegółowo w punkcie IV.C.3, odrębnie w odniesieniu do wymienionych wyżej zagadnień składających się na problematykę badawczą ujętą w przedstawionym cyklu publikacji.

IV.C.2 Powody podjęcia problematyki badawczej będącej przedmiotem cyklu publikacji oraz kontekst badań

Problematyka prawnych gwarancji i form aktywności społeczeństwa w ochronie środowiska ma szczególne miejsce w badaniach z zakresu prawa ochrony środowiska nie tylko ze względu na istotną rolę aktywności obywatelskiej dla efektywności ochrony środowiska, ale również i ze względu na jej znaczenie w kontekście ochrony praw człowieka oraz rozwoju demokracji uczestniczącej i zasad państwa prawnego. Stąd też, w odróżnieniu od większości wymagań w zakresie ochrony środowiska mających charakter techniczny i wymagających znacznych nakładów finansowych, dostosowanie do standardów europejskich w zakresie uprawnień społeczeństwa w ochronie środowiska traktowane jest jako jedno z istotnych kryteriów szeroko rozumianej demokratyzacji życia publicznego i warunek wstępny uznania danego państwa za państwo w pełni demokratyczne. W przypadku państw starających się o przyjęcie do Unii Europejskiej dostosowanie do standardów europejskich w zakresie uprawnień społeczeństwa w ochronie środowiska jest tym elementem *acquis* środowiskowego, który - właśnie ze względu na jego rolę jako jedno z istotnych kryteriów szeroko rozumianej demokratyzacji życia publicznego - wymagany jest zawsze bezwarunkowo i nie podlega okresom przejściowym. Tak było w przypadku Polski i tak jest

do dzisiaj w przypadku wszystkich innych państw starających się o przyjęcie do Unii lub stowarzyszenie z nią.

Podjęcie tej tematyki było naturalną konsekwencją jednego z wcześniejszych nurtów zainteresowań badawczych skupionego na sytuacji jednostki w ochronie środowiska. O ile jednak badania i będące ich rezultatem publikacje sprzed 1990 roku za punkt odniesienia miały podstawy prawne aktywności społeczeństwa w ochronie środowiska w ramach ustroju politycznego PRL, to od 1990 roku konieczne było podjęcie próby nowego zdefiniowania obszaru badań i podejścia do aktywności obywatelskiej w ochronie środowiska w kontekście nowocześnie rozumianych instytucji prawnych ocen oddziaływania na środowisko oraz dostępu do informacji o środowisku i udziału w podejmowaniu decyzji.

Dopiero udział na przełomie lat 80-tych i 90-tych XX wieku w szeregu konferencji międzynarodowych (zob. punkt V.B) oraz międzynarodowych projektów badawczych (zob. punkt V.D) poświęconych różnym aspektom aktywności obywatelskiej w ochronie środowiska spowodował nowe podejście do problemów badawczych. Koniecznością stała się pogłębiona analiza istniejącego w Polsce stanu prawnego w kontekście aktualnych w tym czasie w rozwiniętych państwach demokratycznych kwestii prawnych i związanych z tym dylematów legislacyjnych oraz problemów badawczych.

Kluczową rolę w tym kontekście odgrywała analiza, w tym prawno-porównawcza, już istniejących lub będących w trakcie powstawania nowoczesnych standardów w zakresie dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz ocen oddziaływania na środowisko. Potrzebne w tym celu było odejście od schematów odzwierciedlających poprzednią epokę i nowe spojrzenie na kluczowe kwestie prawne przy pomocy nowoczesnej terminologii. Punktem wyjścia do badań była tutaj analiza aktów prawnych wytyczających standardy europejskie i światowe oraz badania prawno-porównawcze ich implementacji w różnych systemach prawnych.

Istotnym asumptem do podjęcia tych badań był udział w szeregu projektów o charakterze legislacyjnym (zob. V.C), w ramach których powierzono mi zadanie zaprojektowania przepisów mających na celu zapewnienie zgodności regulacji prawnej w Polsce w zakresie dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz ocen oddziaływania na środowisko z odpowiednimi standardami europejskimi.

Ta radykalna zmiana w podejściu do badań widoczna jest w szeregu publikacji z lat 1990-1999 poświęconych zagadnieniom szczegółowym, zwłaszcza takim jak dostęp do informacji, udział społeczeństwa czy oceny oddziaływania na środowisko (opisanym odpowiednio niżej w punkcie IV.C.3).

Podjęcie w 1996 roku prac nad wiążącym instrumentem prawa międzynarodowego w dziedzinie uprawnień społeczeństwa w ochronie środowiska i uchwalenie w 1998 roku konwencji EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Konwencja z Aarhus) stworzyło zupełnie nową sytuację prawną w Europie w zakresie uprawnień społeczeństwa w ochronie środowiska. Udział w tworzeniu tej Konwencji (jako reprezentant Polski wybrany na wice-przewodniczącego negocjacji) i nadzór nad jej wykonywaniem (jako

Sekretarz Konwencji w latach 1998-1999, jej Przewodniczący w latach 2002-2003 oraz od 2005 członek Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji) otworzyły pewne nowe perspektywy badawcze i możliwość dostępu do niepublikowanych materiałów. Skutkowało to cyklem publikacji w kraju i zagranicą analizujących postanowienia Konwencji i ich implementację w Unii Europejskiej oraz poszczególnych krajach.

Odzwierciedleniem natomiast podjęcia w Polsce działań legislacyjnych zmierzających do stworzenia odpowiadającej europejskim standardom regulacji prawnej ochrony środowiska, w tym w zakresie aktywności obywatelskiej jest cykl publikacji analizujących nowe rozwiązania w kontekście owych europejskich standardów. Ostatnim wreszcie odrębnym nieco nurtem w ramach omawianego tutaj zagadnienia jest cykl publikacji, głównie zagranicznych, poświęcony różnym aspektom regulacji prawnej aktywności obywatelskiej w Unii Europejskiej.

IV.C.3. Omówienie wyników badań

Najważniejsze wyniki badań omówione są w sposób skrótowy z powołaniem na numer porządkowy publikacji (zgodnie z numeracją w zestawieniu cyklu publikacji w punkcie IV.B powyżej) przedstawiającej szerzej wyniki badań nad danym zagadnieniem, w tym odniesienia do literatury w danym zakresie.

a) Podstawy teoretyczne, rola, znaczenie i ramy prawne aktywności społeczeństwa w ochronie środowiska

Ochrona środowiska jest dziedziną, w której szczególnie wyraziście uwidacznia się potrzeba jawności i udziału społecznego w podejmowaniu decyzji (4, 17, 18, 23, 39). Zauważono to już dawno – praktycznie od początków nowoczesnej regulacji prawnej ochrony środowiska (26).

Aktywność społeczna w ochronie środowiska wymaga jawności (a więc dostępu do informacji) oraz możliwości udziału społecznego w podejmowaniu decyzji. Nierozłącznie z tym związana jest też kwestia gwarancji prawnych w tej dziedzinie – a więc dostępu do sprawiedliwości w celu ochrony uprawnień. We wszystkich tych kwestiach Europa, mimo chlubnych tradycji (26), dała się w drugiej połowie XX wieku nieco zdystansować Stanom Zjednoczonym (17, 18, 26). To właśnie w USA powstały modelowe rozwiązania prawne dla dwóch niezmiernie istotnych dla aktywności społecznej w ochronie środowiska instytucji – dostępu do informacji i oceny oddziaływania na środowisko (6, 10, 17, 18, 26). Mimo oporów wynikających z odmiennych tradycji w Europie i USA (17, 18, 25) na doświadczeniach amerykańskich w dużej mierze wzorowane są regulacje prawne dotyczące uprawnień społeczeństwa w ochronie środowiska w Unii Europejskiej (6, 10, 17, 18, 25, 26). Zwrócić jednak należy uwagę, iż w przypadku udziału społeczeństwa spore znaczenie miały też doświadczenia europejskie sięgające jeszcze XIX wieku (25, 26, 27).

Podstawy koncepcyjne rozwoju podstaw prawnych aktywności społecznej w ochronie środowiska są bardzo zróżnicowane. Obejmują one tak różne sprawy jak ochrona prawa własności, demokratyzacja życia publicznego, sprawność zarządzania, efektywność ochrony środowiska czy wreszcie gwarancje prawa do środowiska (26). Odwołanie się do poszczególnych koncepcji może przy tym mieć pewne konsekwencje dla sposobu interpretacji i stosowania tych przepisów (26).

Szczególne znaczenia ma tutaj debata dotycząca sformułowania i prawnego zagwarantowania „prawa do środowiska” jako jednego z praw człowieka (istniejącego obok tak fundamentalnych uprawnień jak prawo do życia czy wolności). Kwestia ta od wielu już lat jest przedmiotem dyskusji i rozważań zarówno na poziomie międzynarodowym jak i krajowym (2, 18, 40).

Dyskusja naukowa oraz polityczna na temat „prawa do środowiska” towarzyszyła narodzinom nowoczesnego prawa ochrony środowiska. Początki nowoczesnej regulacji prawnej ochrony środowiska powszechnie datuje się na lata 70-te XX wieku, a więc czas, w którym toczyła się wielka debata, tak polityczna jak i naukowa, na temat ochrony praw człowieka. Trudno się dziwić zatem, iż jednym z istotnych elementów tworzenia regulacji prawnej ochrony środowiska były rozważania dotyczące istnienia i zapewnienia odpowiednich gwarancji dla prawa do środowiska rozumianego jako prawo podmiotowe do korzystania ze środowiska o odpowiedniej jakości, czy też prawo do życia w zdrowym środowisku. W przypadku ochrony środowiska sprawa ta ma jednak szczególny wymiar. Tradycyjna ochrony indywidualnych interesów prawnych tutaj bowiem nie wystarcza. Pewne wartości wymagające ochrony wymykają się bowiem ujęciu w owe tradycyjne kategorie. Odwołując się do tytułu słynnego eseju, który 40 lat temu zainspirował w światowej literaturze prawniczej debatę na ten temat, rzecz całą sprowadzić można do pytania: „czy drzewa mają prawo do ochrony sądowej?” (23, 40) sparafrazowanego ostatnio przez Rzecznik Generalną E. Sharpston na rozprawie w sprawie C-115/09 Trianel jako stwierdzenie „the fish can not go to court”.

W regulacji prawnej służącej ochronie środowiska zwyczajowo kluczową rolę odgrywały obowiązki nakładane na podmioty korzystające ze środowiska, w tym zwłaszcza zanieczyszczające środowisko oraz kompetencje organów administracji związane z ich precyzowaniem i egzekwowaniem. Uprawnienia społeczeństwa sprowadzały się głównie do korzystania z tradycyjnych środków prywatnoprawnych ochrony interesów indywidualnych, które w dziedzinie ochrony środowiska mają ograniczony zakres i skuteczność (23,40). W latach 70-tych wobec znaczącego podniesienia wagi problemu ochrony środowiska w hierarchii celów społecznych i pojawienia się w ślad za tym szczegółowych regulacji w tej dziedzinie, szukano sposobów na zwiększenie efektywności ochrony środowiska. Dopatrywano się ich w rozwoju środków publicznoprawnych służących aktywności obywatelskiej społeczeństwa. Sprawa ta była szeroko rozważana w toku Konferencji ONZ w Sztokholmie w 1972 r., celem której było przedyskutowanie kluczowych problemów związanych z degradacją środowiska i wypracowanie mechanizmów skutecznej jego ochrony, w tym wytycznych odnośnie tworzenia współczesnej regulacji prawnej ochrony środowiska. Pod wpływem toczącej się w tym czasie nasilonej debaty politycznej dotyczącej praw człowieka uznano tam, iż dobrym sposobem na podniesienie rangi ochrony środowiska i na

zwiększenie jej efektywności będzie uznanie jej za jedno z podstawowych praw człowieka, co skutkować mogłoby wykorzystaniem dla ochrony środowiska instrumentów właściwych ochronie praw człowieka. Z takim nadziejami doprowadzono do ujęcia prawa człowieka do środowiska w Deklaracji Sztokholmskiej.

Prawo człowieka do środowiska rozumiane jako prawo do życia w zdrowym środowisku i do korzystania z niego sformułowane zostało w Deklaracji Sztokholmskiej przyjętej na zakończenie Konferencji Sztokholmskiej z 1972 r.

W efekcie ożywionej debaty polityczno-prawnej toczącej się w latach 70-tych na temat uznania prawa człowieka do środowiska zidentyfikowano szereg problemów utrudniających ujęcie tego prawa w sposób umożliwiający zapewnienie skutecznej ochrony sądowej indywidualnych roszczeń (2, 23, 40). W konsekwencji tego, w niewielu tylko państwach zdecydowano się na wprowadzenie prawa do środowiska jako prawa podmiotowego do ustawodawstwa, przy czym najczęściej ujęto je w kategorii prawa socjalnego nienadającego się do bezpośredniego stosowania przed sądami (2, 40). Również na poziomie międzynarodowym, pomimo licznych prób i niektórych rozwiązań regionalnych (40), nie doszło na poziomie globalnym do wprowadzenia prawa człowieka do środowiska.

Warte wspomnienia w tym kontekście są próby konstruowania „prawa do środowiska” w ramach istniejących instrumentów prawnych ochrony praw człowieka i obywatela, w tym zwłaszcza Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPCz).

W EKPCz, podobnie jak i w innych uchwalonych w tym czasie dokumentach międzynarodowych z zakresu praw człowieka, nie ma wyraźnie zapisanego prawa do środowiska ani nawet wzmianki o środowisku i jego ochronie (40). Jest to zrozumiałe biorąc pod uwagę, iż Konwencja tworzona była w czasach, gdy ochrona środowiska nie była jeszcze istotnym problemem społecznym będącym przedmiotem odrębnej regulacji prawnej (40). Nie znaczy to jednak, że problematyka ochrony środowiska jest nieobecna w Konwencji. Mamy tutaj bowiem dwa, nieco związane ze sobą ale jednak niezależne od siebie procesy: z jednej strony są to powtarzane już od lat próby wprowadzenia do Konwencji (czy to przez jej nowelizację czy też przez odrębny protokół) przepisów wyraźnie stanowiących prawo człowieka do środowiska, z drugiej zaś strony jest to rozpatrywanie przez organy Konwencji (obecnie Europejski Trybunał Praw Człowieka) roszczeń związanych z problematyką ochrony środowiska na tle praw człowieka wyraźnie gwarantowanych przez Konwencję.

Historycznie pierwszą poważniejszą próbą uzupełnienia Konwencji o zagadnienia ochrony środowiska była propozycja przyjęcia do Konwencji dodatkowego protokołu w sprawie prawa do życia w środowisku o odpowiedniej jakości, z jaką wystąpiła, na wniosek Ministra Środowiska RFN, odbywająca się w 1973 roku w Wiedniu Europejska Konferencja Ministrów ds. Środowiska (40). Inicjatywa ta nie została wówczas podjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy, tym niemniej sprawa nie została zapomniana i była przedmiotem dalszych dyskusji, zwłaszcza w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy, które wspierane przez przedstawicieli nauki było orędownikiem wyraźnego ujęcia problematyki ochrony środowiska w ramach Konwencji. Efektem tego było szereg inicjatyw Zgromadzenia

Parlamentarnej Rady Europy, które usiłowało przekonać Komitet Ministrów Rady Europy do podjęcia decyzji umożliwiających wszczęcie odpowiednich negocjacji (40). Postawa Komitetu Ministrów wydaje się jednak tutaj dość nieprzejednana i spodziewać się można trwającej dalej wymiany poglądów. Co ciekawe obydwie instytucje powołują się na rozwój orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle skarg wysuwanych na podstawie innych gwarantowanych przez Konwencję praw, przy czym dla Zgromadzenia Parlamentarnej jest to argument na rzecz konieczności stworzenia odpowiednich podstaw prawnych w Konwencji podczas gdy dla Komitetu Ministrów jest to argument świadczący o istnieniu wystarczających podstaw prawnych w Konwencji dla zagwarantowania odpowiedniej ochrony praw człowieka również w sprawach dotyczących ochrony środowiska (40).

Roszczenia związane z szeroko rozumianą problematyką ochrony środowiska podnoszone są w kontekście Konwencji na podstawie zwłaszcza artykułu 2 dotyczącego prawa do życia, artykułów 6 i 13 dotyczących prawa do wymiaru sprawiedliwości (odpowiednio prawa do rzetelnego procesu oraz do skutecznego środka odwoławczego), artykułu 8 dotyczącego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, artykułu 10 dotyczącego wolności wyrażania opinii, artykułu 11 dotyczącego wolności zgromadzania się i stowarzyszania się, a także na podstawie art.1 Protokołu 1 w sprawie ochrony własności. Merytorycznie roszczenia dotyczyły różnych kwestii, najczęściej hałasu, zanieczyszczenia powietrza i wody oraz innych uciążliwości związanych z działalnością gospodarczą ale także i kwestii proceduralnych (takich jak dostęp do informacji, udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostęp do procedur odwoławczych) oraz zarządzania ryzykiem (40).

Kluczowe orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące spraw ochrony środowiska związane są z roszczeniami na podstawie art. 8. Orzeczenia wydawane w związku z innymi artykułami Konwencji mają nieco mniejsze znaczenie z punktu widzenia możliwości ochrony interesów dotyczących środowiska, co nie znaczy, że nie zasługują w ogóle na uwagę w tym kontekście (40). Wprawdzie niektóre orzeczenia dotyczą bardzo specyficznych sytuacji jednostkowych i nie zawsze dają podstawę do uogólnień tym niemniej jednak na tle linii orzeczniczej Trybunału wyciągnąć można pewne wnioski szczegółowe odnośnie podejścia Trybunału i zakresu ochrony gwarantowanej na tle Konwencji w sprawach dotyczących środowiska naturalnego. Obok szeregu wniosków szczegółowych wynikających z badań w tym zakresie (40) w tym miejscu przytoczyć można kilka wniosków ogólniejszych co do charakteru i zakresu ochrony uprawnień dotyczących środowiska gwarantowanej na tle Konwencji. Przede wszystkim trudno przyjąć należy, iż spotykane czasami wzmianki o istnieniu „prawa do środowiska” na gruncie Konwencji są pewnym skrótem myślowym, gdyż co najwyżej można mówić o wykształcającym się („emerging”) prawie do środowiska (40) Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, iż mamy tutaj do czynienia jednak raczej z „zazielenianiem” (czyli dodawaniem aspektów środowiskowych) tradycyjnych praw człowieka pierwszej generacji niż tworzeniem nowego prawa do środowiska (40) Ma to jednak ograniczony charakter gdyż nie daje podstaw osobom fizycznym do występowania z roszczeniami wykraczającymi poza wąsko rozumiany interes indywidualny ani nie pozwala organizacjom ekologicznym występować z roszczeniami w

interesie publicznym związanym z ochroną środowiska. Zgodzić się też należy ze stanowiskiem, iż jest to niejako konsekwencja charakteru prawnego Konwencji która jest nastawiona na ochronę indywidualnych praw podmiotowych a nie praw związanych ze zjawiskami takimi jak np. zmiany klimatyczne czy utrata bioróżnorodności

W świetle powyższych uwag dość oczywistym jest stwierdzenie, wynikające z wieloletnich badań nad tym zagadnieniem, że zamiast konstruowania ogólnego prawa podmiotowego do środowiska bardziej skuteczne okazało się przyznawanie pewnych uprawnień proceduralnych (2, 23, 40). Dają one bowiem społeczeństwu możliwość konkretnego działania na rzecz ochrony środowiska. (np. prawa do informacji, czy prawa do uczestniczenia w procesach decyzyjnych z dziedziny środowiska), których dochodzenie możliwe jest przed sądami. Skonstruować tutaj bowiem można roszczenia oparte na naruszeniu indywidualnych interesów prawnych (40). Obok tego pojawiło się też rozwiązanie polegające na przyznaniu pewnym podmiotom (najczęściej organizacjom ekologicznym, ale czasem też i indywidualnym obywatelom) prawa do występowania z roszczeniami w interesie publicznym związanym z ochroną środowiska (23).

W ślad za rozwiązaniami w prawie krajowym w tym zakresie potrzeba stworzenia gwarancji prawnych uprawnień społeczeństwa w ochronie środowiska znajdować zaczęła coraz szersze odzwierciedlenie w prawie międzynarodowym (10, 12, 17, 18). Pojawiać się zaczęły konkretne postanowienia regulujące w ramach danego instrumentu kwestie dotyczące dostępu do informacji, udziału w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości (12, 17). Postanowienia te były jednak dość lakoniczne i wrywkowe a instrumenty o charakterze prawnie wiążącym regulowały jednak zazwyczaj odrębnie zagadnienia bez ambicji kompleksowego podejścia do całości zagadnienia (12, 17, 18). Przez długi czas próby kompleksowego ujęcia problematyki praw społeczeństwa w ochronie środowiska ograniczone były tylko do instrumentów typu „soft law” mających charakter jedynie rekomendacji i zaleceń (12, 17, 18). Tego typu charakter ma też Zasada X Deklaracji z Rio de Janeiro w Sprawie Środowiska i Rozwoju przyjęta w czerwcu 1992 roku w Rio de Janeiro w czasie Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”. Skodyfikowała ona niejako uprawnienia społeczeństwa w ochronie środowiska w postaci „triady”: dostęp do informacji - udział w podejmowaniu decyzji - dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska co stanowiło oczywistą inspirację dla Konwencji z Aarhus (17). Charakterystyczne przy tym jest, iż Deklaracja z Rio już nie ujmuje prawa do środowiska w katalogu skodyfikowanych przez siebie podstawowych zasad ochrony środowiska (40).

W prawie Unii Europejskiej brak jest wyraźnie proklamowanego prawa do środowiska o charakterze materialnoprawnym, pomimo pewnych prób jego wprowadzenia (40). Zamiast prawa do środowiska o charakterze materialnoprawnym w prawie Unii Europejskiej powstało natomiast szereg aktów prawnych regulujących proceduralno-prawne uprawnienia dotyczące ochrony środowiska. Powstanie tych uprawnień w latach 80-tych i początku lat 90-tych XX wieku utorowało niejako drogę dla Konwencji z Aarhus (17,18,25, 26, 33).

b) Konwencja z Aarhus: geneza, historia legislacyjna, podejście do negocjacji oraz treść normatywna

Praktyka funkcjonowania przepisów dotyczących uprawnień społeczeństwa zawartych we wspomnianych wyżej instrumentach międzynarodowych przyczyniła się do ugruntowania się przekonania o użyteczności uspołeczniania procesów decyzyjnych, jawności informacji i kontroli społecznej jako narzędzi zwiększania skuteczności ochrony środowiska, w tym zwłaszcza zapewnienia przestrzegania prawa w tym zakresie (10, 12, 17). O ile w wielu krajach już od dawna rozwijało się ustawodawstwo w tej dziedzinie, to brakowało instrumentu międzynarodowego o charakterze wiążącym, który to instrument służyłby ujednoliceniu różnych rozwiązań w tym zakresie, co znowu uznawano za niezbędne dla stworzenia równych warunków konkurencyjnych dla przedsiębiorców z różnych krajów (12).

Ministrowie zgromadzeni na III Konferencji Ministrów Ochrony Środowiska w Sofii w 1995 roku, zdecydowali o podjęciu prac nad stworzeniem wiążącego instrumentu w formie Konwencji o Dostępie do Informacji Dotyczących Środowiska i Udziału Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji Dotyczących Środowiska. Zobowiązali także powołaną w tym celu Grupę Roboczą do przedstawienia projektu konwencji do podpisu na IV Konferencji Ministrów w czerwcu 1998 roku w Aarhus (12, 17).

W negocjacjach nad projektem Konwencji aktywnie uczestniczyło około 40 spośród 55 państw członkowskich EKG. W tym gronie zabrakło państw takich jak USA i Kanada, które usatysfakcjonowane powszechnie znanym wysokim poziomem zaawansowania ich ustawodawstwa i praktyki w zakresie objętym Konwencją, od samego początku zgłosiły brak zainteresowania Konwencją uznając ją za wewnętrzną sprawę Europejczyków (12, 17). Uczestniczyła natomiast aktywnie Komisja EWG, nie tylko mając na uwadze względy koordynacji pomiędzy państwami Wspólnoty ale też i ewentualność poddania samej Komisji i innych instytucji EWG postanowieniom Konwencji na tej samej zasadzie na jakiej obowiązują one organy administracji państw członkowskich (12).

Zwrócić należy też uwagę na bezprecedensowy w dotychczasowej historii międzynarodowego prawa ochrony środowiska udział pozarządowych organizacji ekologicznych w negocjowaniu tekstu tej konwencji (12, 17). Reprezentanci tych organizacji uczestniczyli w przygotowywaniu Konwencji od momentu powołania nieformalnej 8-osobowej grupy (w której miałem okazję uczestniczyć z ramienia Polski) mającej na celu przygotowanie wstępnej wersji projektu Konwencji stanowiącej podstawę do rozpoczęcia negocjacji, poprzez wszystkie 10 sesji roboczych do momentu przyjęcia projektu. Reprezentacja Koalicji Pozarządowych Organizacji Ekologicznych (NGOs Coalition) dopuszczona do negocjacji liczyła cztery osoby (dwie z Zachodu Europy, jedna z Europy Środkowej i jedna z Europy Wschodniej) i miała praktycznie wszystkie prawa proceduralne w negocjacjach poza prawem głosowania (12, 17). Wspierana przez liczne grono doradców oraz reprezentantów organizacji takich jak REC, IUCN oraz GLOBE Koalicja była bardzo aktywna tak w obradach plenarnych jak i w pracach licznych grup zadaniowych, wysuwając całe mnóstwo propozycji. Sporo z tych propozycji zostało zaakceptowanych i powszechnie

uznaje się niezmiernie pozytywny wpływ reprezentantów Koalicji na ostateczny kształt Konwencji (14).

Jak już wspomniano, Konwencja wyłożona została do podpisu w Aarhus w trakcie IV Konferencji Ministrów i podpisana została przez 35 państw regionu EKG oraz Wspólnotę Europejską. Konwencji nie podpisały w Aarhus m.in. Niemcy, Rosja i Turcja co nie spotkało się z powszechnym zrozumieniem, biorąc pod uwagę ich dość aktywną postawę w trakcie negocjacji, powodującą konieczność poszukiwania rozwiązań kompromisowych (11, 14).

Jednym z kluczowych wniosków cząstkowych z badań nad Konwencją jest wniosek dotyczący porównania oczekiwań w stosunku do negocjacji Konwencji oraz osiągniętego rezultatu. Dokonując takiego porównania pamiętać należy, iż przystępując do negocjowania Konwencji spodziewano się powszechnie, iż Konwencja służyć będzie jako katalizator niezbędnych przemian w tym zakresie, zwłaszcza w państwach Europy Środkowej i Wschodniej i doprowadzi do „dorównania do standardu” istniejącego w krajach Zachodu Europy, wyznaczonego głównie istniejącymi już wtedy w prawie wspólnotowym wymaganiami odnośnie dostępu do informacji o środowisku oraz udziału społeczeństwa (17, 25, 33, 39). O ile pierwsze założenie okazało się spełniać nawet bardziej niż się spodziewano, to drugie założenie okazało się tylko częściowo trafne. Jak pokazały bowiem negocjacje w niektórych przypadkach to właśnie państwa Europy Środkowej i Wschodniej wypracowały już rozwiązania mogące służyć jako wzór (17, 25). W efekcie wypracowano pewien model oparty na doświadczeniach wszystkich uczestniczących państw i - jak się okazało później - wszyscy praktycznie musieli wprowadzić pewne zmiany w swoim ustawodawstwie krajowym (w tym i w prawie wspólnotowym) i praktyce działania, by ten model wprowadzić w życie (17, 25, 26). Tak więc, wbrew oczekiwaniom niektórych, końcowy efekt negocjacji w postaci tekstu Konwencji nie sprowadził się do zapewnienia, by „Wschód” dogonił „Zachód” w osiągnięciu pewnych standardów uspołeczniania ochrony środowiska, lecz o to by wszyscy osiągnęli tu odpowiedni, jednolity i wysoki standard (12, 33).

Drugim aspektem jest porównanie zakładanego początkowo zakresu przedmiotowego obowiązywania Konwencji z zakresem ostatecznie wynegocjowanym. Zwrócić należy uwagę, iż w toku negocjacji pojawiło się sporo kontrowersyjnych spraw dotyczących zakresu obowiązywania (25), które zostały w różny sposób rozwiązane (25). Przede wszystkim na podkreślenie zasługuje wprowadzenie ostatecznie do Konwencji, w istocie wykraczając poza mandat negocjacyjny, postanowień dotyczących dostępu do sprawiedliwości (25, 29). Ponadto obowiązkami w dziedzinie udziału społeczeństwa objęto także decyzje strategiczne w postaci planów, programów itp. (26). Natomiast kwestii uregulowanie Rejestrów Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (PRTR) oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących GMO nie udało się rozstrzygnąć w samej Konwencji (23) natomiast zostały rozwiązane niedługo później. W przypadku PRTR przewidziano rozpoczęcie negocjacji nad protokołem w tej sprawie, które zakończyły się przyjęciem Protokołu PRTR w 2003 roku w Kijowie (26). Sprawa GMO wymagała dłuższych negocjacji (22), zakończonych przyjęciem poprawki GMO w Alma Aty w 2005 roku (26).

Konkludując, porównanie oczekiwań z rezultatami stwierdzić można, że Konwencja okazała się niezmiernie rzadkim przypadkiem negocjacji międzynarodowych w dziedzinie ochrony środowiska gdzie generalnie rezultaty przerosły oczekiwania.

c) Podejście do implementacji Konwencji i kontrola jej przestrzegania

Badania nad podejściem do implementacji Konwencji oraz kontrolą jej przestrzegania skupione są na czterech głównych zagadnieniach: bezpośredniej skuteczności Konwencji, podejściu do implementacji Konwencji w prawie UE i prawie polskim oraz funkcjonującym w ramach Konwencji mechanizmem kontroli jej przestrzegania.

Bezpośrednia skuteczność Konwencji

Istotnym elementem implementacji Konwencji jest stwierdzenie jej bezpośredniej skuteczności. Zagadnienie jest kontrowersyjne i praktycznie nieomówione w literaturze europejskiej więc poświęciłem mu sporo uwagi w badaniach.

Z przeprowadzonych przeze mnie badań wynika, że państwem, które poszczycić się może najbardziej chyba rozwiniętym orzecznictwem dotyczącym bezpośredniego stosowania Konwencji z Aarhus jest Francja, gdzie zwłaszcza Rada Stanu (Conseil d'Etat) dość często a jednocześnie bardzo szczegółowo i wnikliwie analizowała postanowienia Konwencji w świetle wypracowanych przez siebie szczegółowych kryteriów samowykonalności umów międzynarodowych (35). Kryteria te podobne są do powszechnie akceptowanych kryteriów samowykonalności wymagających aby norma była jasna i precyzyjna, bezwarunkowa oraz zupełna (kompletna), przy czym sporą uwagę przywiązuje się do konieczności regulowania przez umowę uprawnień podmiotów prywatnych (a nie tylko stosunków pomiędzy państwami) oraz sposobu sformułowania norm zawartych w umowie (35). Reguła przy tym jest odrębne rozpatrywanie w kontekście tych kryteriów poszczególnych norm zawartych w pojedynczych przepisach umowy, co oznacza odrębne traktowanie nie tylko artykułów oraz ustępów w artykułach, ale wręcz i niższych jednostek systematycznych o ile regulują odrębne normy prawne.

W serii wyroków Rada Stanu zanalizowała dogłębnie sporą liczbę przepisów merytorycznych Konwencji z Aarhus i w kontekście wspomnianych wyżej kryteriów wypowiedziała się co do możliwości ich bezpośredniego stosowania we Francji. Za nie nadające się do bezpośredniego stosowania Rada Stanu uznała następujące przepisy Konwencji z Aarhus: art. 1, art. 2 ust. 4, art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 1 b) i c) , art. 6 ust. 4, art. 6 ust. 6, art. 6 ust. 8, art. 6 ust. 9, art. 7, art. 8, art. 9 ust. 3 i art. 9 ust. 5. Za spełniające kryteria i tym samym nadające się do bezpośredniego stosowania Rada Stanu uznała następujące przepisy Konwencji z Aarhus: art. 6 ust. 1 a) wraz z załącznikiem I do Konwencji, art. 6 ust. 2, art. 6 ust. 3 i art. 6 ust. 7. Dodać należy, iż przepisy te uznane zostały za samowykonalne w kontekście art. 6 ust 1 a) tzn. w odniesieniu

do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I (35).

Kwestie bezpośredniej skuteczności Konwencji z Aarhus na gruncie prawa UE badałem w szerszym kontekście poglądów na rolę tzw. umów mieszanych (mixed agreement) oraz oficjalnych oświadczeń organów unijnych i orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE (33, 35, 44). Trybunał jak dotąd w dość ograniczonym zakresie wypowiadał się w sprawie bezpośredniej skuteczności Konwencji z Aarhus. Precedensowe znaczenie ma tutaj opinia Trybunału wyrażona w orzeczeniu w trybie prejudycjalnym w sprawie wykładni art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus w ramach sporu między Lesoochranárske zoskupenie VLK, stowarzyszeniem utworzonym zgodnie z prawem słowackim w celu ochrony środowiska, a ministerstwem ochrony środowiska Republiki Słowackiej w przedmiocie wniosku stowarzyszenia o uznanie jego statusu „strony” postępowania administracyjnego dotyczącego przyznania odstępstw od systemu ochrony takich gatunków jak niedźwiedź brunatny, dostępu do chronionych obszarów naturalnych czy też stosowania produktów chemicznych na tych obszarach. W orzeczeniu w sprawie C-240/09 z dnia 8 marca 2011 r. Trybunał uznał, iż:

„postanowienia art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie zawierają żadnego jasnego i precyzyjnego obowiązku regulującego bezpośrednio sytuację prawną jednostek. Skoro bowiem tylko „członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym” mają prawa przewidziane w rzeczonym art. 9 ust. 3, przepis ten jest uzależniony – w zakresie jego wykonania lub skutków – od wydania kolejnego aktu”.

W konsekwencji Trybunał stwierdził, że

„art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jest pozbawiony bezpośredniej skuteczności na gruncie prawa Unii. Zadaniem sądu krajowego jest jednak dokonanie – w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe – wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć postępowanie administracyjne lub sądowe zgodnie z celami art. 9 ust. 3 tejże konwencji, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii, ażeby umożliwić organizacji zajmującej się ochroną środowiska takiej jak zoskupenie zaskarżenie do sądu decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które mogło być sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska.”

W cytowanym orzeczeniu (a także w kilku innych późniejszych orzeczeniach odwołujących się do niego) Trybunał wypowiedział się tylko w odniesieniu do jednego z przepisów Konwencji, stwierdzając przy tym, iż pozbawiony jest on bezpośredniej skuteczności na gruncie prawa Unii. Pomijając kwestię, na ile linia rozumowania Trybunału jest tutaj przekonująca (44) orzeczenie to dało mi podstawy do wyciągnięcia szerszych wniosków. Zastosowane w tym orzeczeniu podejście mianowicie pozwala przypuszczać, iż Trybunał nie znalazł żadnych podstaw do kwestionowania Konwencji z Aarhus jako umowy z założenia nie nadającej się do bezpośredniego stosowania i w związku z tym w miarę pojawiania się kolejnych spraw na tle innych postanowień Konwencji będzie stosował rutynowe podejście do badania bezpośredniej skuteczności umów międzynarodowych. Oznacza to, iż nie rozstrzygając generalnie o wszystkich postanowieniach Konwencji, będzie analizował jej poszczególne normy będące przedmiotem przedstawionej mu sprawy i stosując wypracowane

kryteria w tym względzie, będzie badał czy dana norma Konwencji jest jasna i precyzyjna, bezwarunkowa oraz zupełna (kompletna), czyli nie wymagająca przyjęcia środka implementującego (35,44). Swego rodzaju potwierdzeniem słuszności powyższej proponowanej przeze mnie interpretacji są wywody Rzecznik Generalnej J. Kokott w wydanej niedawno opinii w sprawie C-243/15.

Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus zasadniczo nie wypowiedział się na temat bezpośredniej skuteczności Konwencji uznając, iż wybór drogi implementacji Konwencji jest wewnętrzną sprawą Stron. Jedynym wyjątkiem jest tutaj opinia w sprawie ustępu 5 w artykule 6, który to przepis zdaniem Komitetu nie może być realizowany w praktyce bez podjęcia przez Strony odpowiednich działań w ramach prawa krajowego (35, 44).

Konwencja z Aarhus dość często powoływana jest w sprawach rozpatrywanych przez polskie sądy, głównie administracyjne, nie zawsze jednak sądy uznają za konieczne odwoływanie się do niej. Jeśli już jest wyraźnie wspomiana to najczęściej w charakterze *obiter dictum* i w kontekście mniej lub bardziej wyraźnie wyartykułowanego poglądu, iż jest ona prawidłowo odzwierciedlona w przepisach prawa polskiego, które w tym zakresie nie budzą wątpliwości, więc nie ma potrzeby nawet dodatkowego jej stosowania dla interpretacji norm polskich. Najczęściej są to ogólne stwierdzenie, niekiedy tylko odnoszą się do konkretnych norm Konwencji. Zdarzają się jednak sytuacje, w których sądy polskie podejmują próbę oceny przedstawionych przez strony argumentów odnośnie Konwencji z Aarhus, zgodności z nią odpowiednich polskich przepisów i możliwości jej stosowania w konkretnych sprawach. Zauważyć tu można bardzo różne podejścia sądów¹. Przez pewien czas utrzymała się linia orzecznicza kwestionująca - z reguły bez zbytniego uzasadnienia - bezpośrednią skuteczność Konwencji (35, 44), ale najnowsze orzecznictwo (wymagające dopiero szerszej analizy) wydaje się odchodzić od tej linii (44).

Wyniki moich badań na temat bezpośredniego stosowania konwencji z Aarhus doprowadziły mnie do następujących wniosków²:

- Konwencja z Aarhus jest powszechnie uznawana za instrument prawny z pogranicza ochrony środowiska oraz praw człowieka. Na straży jej przestrzegania stoi Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus, nie będący organem o charakterze politycznym ale bardziej organem quasi-sądowym, składającym się z niezależnych prawników i mającym autonomię działania. Nie ma zatem wątpliwości, iż nie jest ona umową międzynarodową, która z uwagi na swój charakter i przedmiot regulacji z założenia pozbawiona jest przymiotu samowystarczalności.

¹ Wyniki moich badań na temat bezpośredniego stosowania konwencji z Aarhus w orzecznictwie sądów polskich szeroko omówione zostały w niepublikowanej (zgodnie z wymaganiami zleceniodawcy) opinii przygotowanej na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich. Opinia załączona jest do wystąpienia RPO skierowanego dnia 4 kwietnia 2013 r. do Ministra Środowiska; wystąpienie dostępne na stronie: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2007/09/568853/1712551.pdf>

² Zob. wymienioną wyżej opinię przygotowaną na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich

- Konwencja z Aarhus spełnia warunki określone w art. 91 Konstytucji RP i zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ogólną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego korzystać powinna z domniemania samowykonalności.
- W konsekwencji powyższego, poszczególne normy prawne zawarte w Konwencji z Aarhus wymagają każdorazowo zbadania czy są wystarczająco jasne i precyzyjne, bezwarunkowe oraz zupełne (kompletne) by nadawały się do bezpośredniego stosowania. W ten sposób Konwencja z Aarhus traktowana jest przez sądy posiadające długoletnią i bardzo rozwiniętą praktykę orzecniczą w zakresie badania samowykonalności umów międzynarodowych, takie jak Trybunał Sprawiedliwości UE oraz Trybunał Stanu we Francji.
- W Polsce ani Trybunał Konstytucyjny oraz Sąd Najwyższy nie wypowiedziały się jak dotąd na temat bezpośredniej skuteczności Konwencji z Aarhus. Polskie sądy administracyjne zajmowały natomiast wielokrotnie w tej sprawie stanowisko, trudno jednak mówić o istnieniu wypracowanej, konsekwentnej i kompleksowej linii orzeczniczej w tym względzie. Pojawiające się tutaj opinie generalnie odmawiające Konwencji przymiotu samowykonalności wydają się sprzeczne z ogólną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego i oparte są na pobieżnej i często błędnej analizie postanowień Konwencji oraz niezrozumieniu jej struktury.
- Nie ma wątpliwości, że Konwencja z Aarhus zawiera zarówno normy nadające się do bezpośredniego stosowania jak i normy nie mające takiego charakteru. Każda z nich analizowana powinna być odrębnie w kontekście konkretnej sprawy, w ramach której stwierdzono w polskim prawie luki bądź niezgodności z daną normą Konwencji, takie przy tym luki bądź niezgodności których nie da się naprawić przy pomocy odpowiedniej interpretacji polskiego prawa wymagać mogą bezpośredniego stosowania Konwencji.

Podejście do implementacji Konwencji w prawie UE

Unia Europejska, podobnie jak i jej wszystkie jej państwa członkowskie, w tym i Polska, jest stroną Konwencji z Aarhus. Rozwiązania Konwencji, jak już wspomniano, powstawały w dużej mierze pod wpływem prawa wspólnotowego, co nie znaczy iż Konwencja w swej ostatecznej postaci nie spowodowała konieczności wprowadzenia istotnych zmian do tego prawa (25, 26).

Rozszerzenie zakresu Konwencji w stosunku do planowanego spowodowało -jak się okazało później - pewne problemy z implementacją Konwencji. Uwidacznia się to zwłaszcza w przypadku prawa UE, gdzie zakładane początkowo podejście do implementacji Konwencji

(25, 26), okazuje się niewystarczające a proces implementacji dużo dłuższy i bardziej skomplikowany niż oczekiwano (39).

Implementacja przepisów konwencji z Aarhus została dokonana za pomocą kilku dyrektyw:

- przepisy o dostępie do informacji o środowisku wdrożono do prawa UE dyrektywą 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska³;
- przepisy o udziale społeczeństwa - przez szereg dyrektyw dotyczących udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji z zakresu ochrony środowiska, głównie art. 6 dyrektywy EIA⁴, art. 6 dyrektywy SEA⁵, art. 24 dyrektywy IED⁶ i dyrektywę 2003/35/WE⁷;
- przepisy dotyczące prawa do sądu w ochronie środowiska - częściowo przez odpowiednie przepisy dyrektyw 2003/4/WE, EIA oraz IED.

Kwestie stosowania Konwencji do instytucji Unii reguluje rozporządzenie 1367/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zastosowania do instytucji i organów Wspólnoty postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. Urz. U.E. L 264 z 25.09.2006).

Wyniki moich badań wskazują, że generalnie rzecz biorąc, obecnie zarówno postanowienia traktatowe jak i prawo pochodne w sposób wystarczający odpowiadają wymaganiom Konwencji (25, 26, 35, 39, 42). Istnieje jednak nieco problemów szczegółowych w odniesieniu do poszczególnych zagadnień (patrz niżej punkty d)-g)). Największym, nie do końca rozwiązany problem jest kwestia implementacji postanowień art. 9 ustęp 3 Konwencji gwarantującego dostęp do wymiaru sprawiedliwości z roszczeniami przeciwko podmiotom nie stosującym się do krajowych przepisów ochrony środowiska⁸ (patrz niżej punkt g)).

³ Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. UE L 41 z 14.2.2003)

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26 z 28.1.2012)

⁵ Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. UE L 197 z 27.7.2001)

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010)

⁷ Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca 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 (Dz. Urz. UE L 156 z 25.06.2003)

⁸ Ponieważ Unia jest stroną Konwencji, przez „krajowe przepisy” rozumieć przy tym należy nie tylko przepisy państw członkowskich ale również przepisy samej Unii Europejskiej.

Podejście do implementacji Konwencji w prawie polskim

W Polsce podstawowym aktem prawnym mającym na celu implementację Konwencji z Aarhus jest obecnie ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (ustawa ooś). W ramach tej ustawy dział II poświęcony jest dostępowi do informacji o środowisku a dział III poświęcony jest udziałowi społeczeństwa, a w jego ramach odrębne rozdziały regulują przepisy ogólne, udział w podejmowaniu decyzji, udział w opracowywaniu dokumentów i wreszcie uprawnienia organizacji ekologicznych.

W przypadku uprawnień dotyczących dostępu do sprawiedliwości regulowanego w art. 9 ust. 2 i ust. 3 uznano, iż w Polsce stworzenie odrębnej regulacji niezbędne jest jedynie w odniesieniu do organizacji ekologicznych (stąd też ustawa ooś zawiera odrębną regulację w tym zakresie), podczas gdy w odniesieniu do osób fizycznych i prawnych występujących w swoim indywidualnym interesie implementacja tych przepisów Konwencji oparta jest w przypadku art. 9 ust. 2 w całości, zaś art. 9 ust. 3 w większości (obok pewnych instrumentów cywilnych), na ogólnych zasadach postępowania administracyjnego i pojęciach regulowanych w Kpa (23).

Podejście do implementacji Konwencji w Polsce jest dość konsekwentne koncepcyjnie mimo kilku zmian legislacyjnych: od mającej charakter tymczasowy ustawy z 9 listopada 2000 roku o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko, poprzez odpowiednie regulacje zawarte w ustawie z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska do ustawy z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (ustawy ooś).

Założenia koncepcyjne implementacji Konwencji z Aarhus w Polsce przyjęte przy konstruowaniu ustawy 2000 roku oparte były na analizie funkcjonowania istniejącej w tym czasie w Polsce regulacji prawnej w tym zakresie w kontekście standardów międzynarodowych (10, 11, 14, 15, 16).

Do kluczowych elementów charakteryzujących podejście do implementacji Konwencji w prawie polskim zaliczyć należy:

- rezygnację ze stosowanych w Konwencji pojęć „społeczeństwa” oraz „zainteresowanej społeczności” i przyjęcie, że do uczestnictwa w procedurze udziału społeczeństwa oraz dostępu do informacji uprawniony jest „każdy” (16, 20, 21, 22, 34) - patrz niżej punkt d),
- istnienie regulacji prawnej dostępu do informacji o środowisku odrębnej od regulacji prawnej dostępu do informacji publicznej (20, 21) - patrz niżej punkt e),

- stworzenie odrębnej procedury udziału społeczeństwa, która (niemalże na zasadzie klocka Lego) ma zastosowanie do wszelkich procedur decyzyjnych określanych jako „wymagające udziału społeczeństwa” (16, 22, 34) - patrz niżej punkt f),
- poleganie w zakresie dostępu do sprawiedliwości na ogólnych instytucjach i regulacjach prawnych w tej dziedzinie, z pewnymi modyfikacjami jedynie w odniesieniu do organizacji ekologicznych (23, 41) - patrz niżej punkt g).

Mechanizm przestrzegania Konwencji

W ramach konwencji z Aarhus przewidziany jest dość rozbudowany mechanizm mający na celu zapewnienie jej przestrzegania i egzekwowania. Zawiera on pewne charakterystyczne cechy sprawiające, iż mają one charakter w dużej mierze precedensowy dla umów międzynarodowych z dziedziny ochrony środowiska (33, 39, 44):

- specjalny organ powołany do kontroli przestrzegania Konwencji (Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus - tzw. *Compliance Committee*) składa się z niezależnych ekspertów,
- przewidziany w nich jest szeroki udział społeczeństwa, w tym możliwość bezpośredniego uruchomienia kontroli,
- wyraźnie określone są środki służące egzekwowaniu postanowień Konwencji.

Istnienie tak specyficznego i daleko idącego systemu kontroli i egzekwowania Konwencji tylko częściowo wynika z postanowień samej Konwencji (25, 26, 33). Podobnie bowiem jak w przypadku innych umów międzynarodowych, Konwencja z Aarhus określa w art. 15 jedynie jego podstawowe cechy, zostawiając Konferencji Stron określenie szczegółów.

Zawarte w art. 15 Konwencji wytyczne dla Spotkania Stron odnośnie stworzenia mechanizmów kontroli i egzekwowania Konwencji wskazują na intencję stworzenia wprawdzie przewidującego udział społeczeństwa, ale jednak bardzo słabego mechanizmu kontroli „zewnętrznej”. Przewidziana tutaj możliwość bezpośredniego uruchomienia kontroli, raczej niespotykana w innych konwencjach z dziedziny ochrony środowiska (gdzie jest to zastrzeżone dla innych Stron lub ewentualnie Sekretariatu), zbliża Konwencję z Aarhus do konwencji dotyczących praw człowieka i obywatela (44). Od tych ostatnich odróżnia jednak ją wyraźne określenie mechanizmu kontroli jako dobrowolnego, niespornego i niesądowego. Co więcej, sama Konwencja z Aarhus nie określa sankcji za nieprzestrzeganie jej postanowień. Była to niejako „cena” niektórych państw za zgodę na przystąpienie do Konwencji. Zgodzono się na to z uwagi na specyficzny charakter tej Konwencji. O ile bowiem w przypadku „normalnych” konwencji z dziedziny ochrony środowiska, zwłaszcza o znaczeniu globalnym, olbrzymie znaczenie ma dopilnowanie, żeby wszyscy rzeczywiście wypełniali swoje zobowiązania co do np. redukcji substancji wpływających na warstwę ozonową (bo bez tego cała akcja nie ma sensu) to tutaj w zasadzie brak przestrzegania Konwencji w jakimś kraju nie wpływa na jej przestrzeganie w innym.

Postanowienia art. 15 Konwencji spotkały się z powszechną krytyką w literaturze przedmiotu jako zbyt liberalne. Nie doceniono jednak sporej elastyczności tych zapisów. W sytuacji, w której główni oponenti silnych zapisów albo wręcz nie podpisali Konwencji albo też jej nie ratyfikowali – zdecydowana wola polityczna państw – Stron Konwencji pozwoliła na wypracowanie w istocie bardzo silnego mechanizmu kontroli przestrzegania Konwencji (25, 26).

Na pierwszej Konferencji Stron Konwencji z Aarhus jednogłośnie przyjęto decyzją I/7 mechanizm kontroli przestrzegania Konwencji. Decyzja przewiduje istnienie specjalnego Komitetu do Spraw Przestrzegania Konwencji składającego się z niezależnych ekspertów powoływanych przez Konferencję Stron na 6-letnią kadencję. Komitet zatem, zgodnie z decyzją, składa się z indywidualnych osób o określonych kwalifikacjach. Zbliża go to do Komitetu Praw Człowieka przewidzianego przez Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, a odróżnia od organów powoływanych do przestrzegania umów międzynarodowych w dziedzinie ochrony środowiska, których członkami są państwa reprezentowane przez swoich przedstawicieli, nie zaś niezależni eksperci (44). Co więcej, decyzja w pewnym sensie minimalizuje niedostatki zapisów ujętych w art. 15 samej Konwencji, gdyż w istocie przewiduje istnienie pewnych sankcji dla państw uznanych za nie przestrzegające wymagań Konwencji.

Komitet nie jest organem sądowym i nie ma prawa samodzielnego rozstrzygnięcia o sprawie (37, 39, 44). Jego rolą jest doradzanie Konferencji Stron w sprawach przestrzegania Konwencji poprzez m.in. wydawanie opinii o przestrzeganiu Konwencji, w tym o przestrzeganiu wymagań co do raportowania. Komitet ma za zadanie także monitorować wykonywanie Konwencji i ewentualnie wydawać zalecenia w tym względzie (37, 39, 44).

Status prawny orzeczeń Komitetu nie jest jasny gdyż jego orzeczenia co do wypełnienia przez daną Stronę wymagań Konwencji nie są ostateczne - podlegają przyjęciu i zatwierdzeniu przez Spotkanie Stron Konwencji. Wyniki moich badań skłaniają mnie do przyjęcia poglądu, że status tych orzeczeń wyznaczony jest przez art. 31 ust. 3 lit. b) Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów, zgodnie z którym przy interpretacji traktatu międzynarodowego należy brać pod uwagę „późniejszą praktykę stosowania traktatu, ustanawiającą porozumienie stron co do jego interpretacji” (39, 44). Odrębną kwestią poruszaną w moich badaniach jest rola tych orzeczeń w świetle art 344 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 292 TWE) zawierającego zobowiązanie państw członkowskich do poddawania spraw związanych ze stosowaniem prawa unijnego wyłącznie pod rozstrzygnięcie TSUE, a nie innych trybunałów międzynarodowych (44).

d) Podstawowe pojęcia wytyczające zakres uprawnień społeczeństwa w ochronie środowiska

Istotnym nurtem w moich badaniach była analiza podstawowych pojęć wytyczających zakres uprawnień społeczeństwa w ochronie środowiska, w tym zwłaszcza pojęć zdefiniowanych w

Konwencji z Aarhus. Kluczowa role odgrywają tutaj przede wszystkim pojęcia określające zakres podmiotowy postanowień Konwencji.

Pojęciem kluczowym dla zdefiniowania podmiotu odpowiedzialnego za realizację większości postanowień Konwencji w praktyce jest pojęcie „władzy publicznej”, przez którą zgodnie z art. 2 ust. 2 rozumie się w Konwencji:

„(a) organy administracji publicznej na krajowym, regionalnym lub innym poziomie,

(b) osoby fizyczne lub prawne pełniące zgodnie z prawem krajowym funkcje administracji publicznej, włączając w to wykonywanie specjalnych obowiązków, zadań lub usług mających związek ze środowiskiem,

(c) wszelkie inne osoby fizyczne lub prawne posiadające publiczne kompetencje lub funkcje albo wykonujące publiczne usługi, mające związek ze środowiskiem, pod nadzorem organu lub osoby wymienionych powyżej pod lit. (a) lub (b) ,

(d) instytucje jakiegokolwiek regionalnej organizacji integracji gospodarczej, o której mowa w artykule 17, która jest Stroną niniejszej konwencji.

Definicja ta nie obejmuje organów lub instytucji w zakresie, w jakim działają jako władza sądownicza lub ustawodawcza.”

Definicja ta wzorowana była wprawdzie na takiej definicji zawartej w dyrektywie 90/313/EWG o dostępie do informacji, znacznie ją jednak rozszerza. Dotyczy to zwłaszcza precedensowego objęcia taką definicją (a więc i obowiązkami wynikającymi z Konwencji) również i instytucji unijnych, w tym samej Komisji Europejskiej, które dotychczas nakazywały w dyrektywach organom administracji państw członkowskich np. udostępnianie informacji lub umożliwianie udziału społeczeństwa, ale same nie podlegały tym nakazom (25, 26).

Warto zwrócić uwagę, że dyrektywa 2003/4/WE, która m.in. w celu implementacji Konwencji zastąpiła dyrektywę 90/313/EWG, nie wyłącza już z góry wszystkich organów i instytucji działających jako władza sądownicza lub ustawodawcza spod obowiązku udostępniania informacji, a tylko zezwala państwom członkowskim - w pewnych okolicznościach - na wyłączenie tych organów (26).

Pojęcie „władzy publicznej” ma w Konwencji szersze zastosowanie, niż tylko w odniesieniu do dostępu do informacji - bo określa te obowiązki również w zakresie udziału społeczeństwa, choć tutaj akurat nie zawsze są one precyzyjnie ustalone (32, 35).

Kwestia ustalenia, na kim powinny ciążyć obowiązki związane z zapewnieniem możliwości udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji ma znaczenie nie tylko teoretyczne ale przede wszystkim praktyczne. Poza stosowanym w Polsce (a także i w większości krajów Europy Zachodniej i Środkowej) rozwiązaniem, w którym obowiązki te spoczywają na organie właściwym do wydania decyzji (16, 22), istnieje także sporo innych rozwiązań, w

tym np. powierzenie większości związanych z tym zadań wyspecjalizowanym niezależnym organom (16, 35). Wychodząc z tego założenia Konwencja pozostawiła tutaj spory margines swobody dla krajowych rozwiązań (35). Jak się jednak okazało, w pewnych krajach, takich jak na przykład większość krajów byłego Związku Radzieckiego, odpowiedzialność za przeprowadzenie procedury udziału społeczeństwa tradycyjnie spoczywa w całości na inwestorze, co rodzi szereg problemów praktycznych i przede wszystkim podważa możliwość obiektywnej oceny wyników tej procedury (35, 43). Niezbędne zatem było - na bazie pewnych zabiegów interpretacyjnych - wypracowanie odpowiednich ograniczeń tej swobody i ustalenie pewnych kryteriów (32, 35, 43). Wyniki moich badań w tym zakresie znalazły odzwierciedlenie w orzeczeniach Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji oraz w przygotowywanych przez mnie na zlecenie EKG ONZ dokumentów o charakterze oficjalnych wytycznych (zob. niżej punkt 5).

Przedmiotem moich badań były także pojęcia wytyczające zakres podmiotowy regulowanych w Konwencji uprawnień. Zakres ten wyznaczony jest zasadniczo dwoma pojęciami: „społeczeństwa” i stanowiącym jego nieco zawężoną modalność pojęciu „zainteresowanej społeczności”.

Zgodnie z art. 2 ust. 4 i ust. 5 Konwencji z Aarhus:

4. „*Społeczeństwo*” oznacza jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy.

5. „*Zainteresowana społeczność*” oznacza część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska; dla potrzeb niniejszej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie.

Pojęcia te są powszechnie i niekiedy wymiennie stosowane w prawie międzynarodowym w odniesieniu do kwestii dostępu do informacji i uspołeczniania procesów decyzyjnych. Na ich tle powstawały pewne różnice interpretacyjne, szczególnie widoczne np. przy interpretacji dyrektywy 85/337/EWG o ocenach oddziaływania na środowisko (28, 31, 39). Określenie znaczenia tych pojęć jest niezmiernie istotne dla zakresu zastosowania Konwencji stąd też sporo miejsca w moich badaniach zajmują ustalenia etymologiczne w tym zakresie. Prowadzą one do wniosku, że definicja „społeczeństwa” oparta jest na definicji zaczerpniętej z Konwencji z Espoo i uzupełnionej o odwołanie do organizacji, natomiast samo pojęcie „zainteresowanej społeczności” zaczerpnięte jest z dyrektywy EIA, a zdefiniowanie przez odwołanie do znanego z konwencji z Espoo sformułowania „która jest lub może być dotknięta skutkami” uzupełnione o odwołanie do „interesu” (35,43).

Sposób zdefiniowania pojęcia „zainteresowanej społeczności” wyraźnie wymaga odejścia od wąskiego traktowania udziału społeczeństwa jako udziału tylko osób legitymujących się interesem prawnym w sprawie (27, 31, 35,43). Określone są tam dwie podstawowe przesłanki służące do zidentyfikowania zakresu pojęcia „zainteresowanej społeczności”. Z jednej strony jest to posiadanie „interesu w podejmowanej decyzji” (przy czym nie wspomina się o tym, iż

ma to być interes prawny), a z drugiej strony pojęcie to odnosi się do części społeczeństwa „która jest lub może być dotknięta skutkami”. Łączna interpretacja obydwu tych przesłanek zdaje się przemawiać za koniecznością uznania, iż pod pojęciem zainteresowanej społeczności rozumieć należy osoby legitymujące się nie tylko prawnym ale i faktycznym interesem w sprawie (a więc nie tylko właściciele sąsiednich nieruchomości, ale też i np. okoliczni mieszkańcy). Ponadto też, zgodnie z definicją, w ramach tego pojęcia mieszczą się organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska (27, 31, 35,43).

Kolejnym istotnym elementem badań była analiza pojęć używanych na określenie podmiotów uprawnionych w poszczególnych postanowieniach Konwencji. Jak się okazało istnieją tutaj spore różnice między poszczególnymi postanowieniami Konwencji (30). Uprawnienia z art. 4 przysługują „społeczeństwu” natomiast uprawnienia uregulowane w art.6 Konwencji zasadniczo przysługują „zainteresowanej społeczności”, ale niektóre ze szczegółowych uprawnień w art. 6 (np. prawo składania uwag i wniosków z art. 6 ust. 7 Konwencji) przysługują „społeczeństwu”. Uprawnienia związane z dostępem do sprawiedliwości z art. 9 ust. 2 oraz art. 9 ust. 3 Konwencji oparte są natomiast na odpowiednio sprecyzowanym pojęciu „społeczeństwa” (33,35).

Niezależnie od tego jak w konkretnym przypadku określony jest zakres podmiotowy uprawnień odwołuje się on do pojęcia „społeczeństwa”, przy czym powszechnie przyjmuje się (w tym konsekwentnie w opiniach Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji) iż zawsze obejmować on powinien osoby fizyczne lub prawne występujące w obronie indywidualnych interesów (czy to prawnych czy faktycznych) jak i organizacje społeczne (pozarządowe) działające w interesie publicznym na rzecz ochrony środowiska (35).

Tak szerokie ujęcie tego pojęcia spowodowało, iż w wielu państwach (w tym i w Polsce) a także i w dyrektywie 2003/35/WE przyjęto, iż powiadomienie skierowane jest ogólnie do społeczeństwa a nie tylko do „zainteresowanej społeczności”.

Na marginesie dodać można, iż Konwencja jest dość niekonsekwentna w określaniu zakresu podmiotowego udziału społeczeństwa w art. 6, gdyż o ile w ustępie 2 nakazuje powiadomić „zainteresowaną społeczność”, to w innych ustępach przedmiotem pewnych uprawnień jest „społeczeństwo”, które zdefiniowane jest znacznie szerzej (31). Tak więc np. w ustępie 3 mowa jest o „*poinformowaniu społeczeństwa, zgodnie z postanowieniami ustępu 2*”. Podobnie np. w ustępie 9 nakazuje, że „*gdy tylko decyzja zostanie podjęta przez władzę publiczną, społeczeństwo zostanie niezwłocznie o niej poinformowane*”. W kontekście tego ostatniego przepisu warto zwrócić uwagę, iż Konwencja nie określa tak precyzyjnie sposobów tego poinformowania jak w przypadku informowania o wszczęciu postępowania uregulowanego w ustępie 2. W ustępie 9 nakazuje się jedynie, aby poinformować społeczeństwo „*zgodnie z odpowiednimi procedurami*” (31).

Wyniki powyższych badań miały pewien wpływ na decyzje podejmowane przeze mnie jako autora polskich przepisów implementujących Konwencję.

Ustawa o oś (podobnie jak poprzednie przepisy w tym względzie - powstałe również przy moim udziale) dla określenia zakresu podmiotowego gwarantowanych w niej uprawnień nie

posługuje się ani pojęciem „społeczeństwa” ani pojęciem „zainteresowanej społeczności”. Biorąc pod uwagę, iż uprawnienia z art. 6 Konwencji przysługują zasadniczo wprawdzie tylko „zainteresowanej społeczności”, ale niektóre ze szczegółowych uprawnień w art. 6 (np. prawo składania uwag i wniosków z art. 6 ust. 7 Konwencji) przysługują „społeczeństwu” - w Polsce do uczestnictwa w procedurze udziału społeczeństwa na zasadach określonych w ustawie o oś, podobnie jak w przypadku także regulowanego w tej ustawie dostępu do informacji, uprawniony jest „każdy” (16, 22, 31).

Podobnie jak w przypadku dostępu do informacji, słowo „każdy” oznacza, iż może to być osoba fizyczna lub osoba prawna, jednostka organizacyjna lub organizacja - niezależnie od obywatelstwa czy miejsca zamieszkania lub siedziby, a także niezależnie od tego, czy ma jakikolwiek interes prawny lub faktyczny związany ze sprawą, której postępowanie dotyczy.

Poprzez oparcie procedury udziału społeczeństwa na pojęciu „każdego” ustawa o oś rozszerza zatem znacznie krąg podmiotów uprawnionych do aktywnego uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym. Obok stron (a więc wnioskodawcy i najbliższych sąsiadów) oraz organizacji ekologicznych uczestniczących na prawach strony – ustawa pozwala wszystkim członkom społeczeństwa na aktywne uczestniczenie w postępowaniu, aczkolwiek z nieco mniejszymi uprawnieniami proceduralnymi (np. brak prawa przesłuchiwanie świadków, prawa odwołania czy prawa zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego), niż przysługują stronom i uczestnikom na prawach strony (16, 22, 31).

Wspominając o definicjach wspomnieć trzeba o zawartej w art. 2 ust 3 Konwencji definicji informacji dotyczącej środowiska. Konwencja rozszerza tutaj, w stosunku do dyrektywy 90/313/EWG, zakres jawności poprzez ujęcie w definicji informacji dotyczącej środowiska m.in. genetycznie zmodyfikowanych organizmów (12). Z kolei dyrektywa 2003/4/WE rozszerza zakres jawności poprzez kolejne uzupełnienia w definicji w stosunku do definicji zawartej w Konwencji (26).

Konwencja zakazuje też w postanowieniach ogólnych jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na narodowość, obywatelstwo lub miejsce zamieszkania. Co więcej, dotyczy to też organizacji, które nie mogą być dyskryminowane ze względu na swoją siedzibę. Kwestia ta ma szczególne znaczenie w kontekście dostępu do informacji gdzie często dostęp do informacji przysługuje tylko obywatelom.

Wspomnieć tutaj należy, iż wprawdzie zarówno ustawa o oś jak i ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowią, że dostęp do informacji jest prawem „każdego” to ta druga ustawa rozszerza tutaj zakres zastosowania art. 61 konstytucji RP, który mówi tylko o prawie „obywatela” (20,21).

Zastosowanie zasady niedyskryminacji ma też zastosowanie w przypadku oddziaływania transgranicznego gdzie należy zapewnić udział społeczeństwa z innego państwa (29). Powstające tutaj ciekawe problemy na styku dwóch Konwencji (Espoo i Aarhus) zaczynają mieć praktyczne znaczenie i dotychczasowe badania w tym względzie (33, 35 i 39) wymagają kontynuacji.

e) Dostęp do informacji o środowisku

Dostęp do informacji o środowisku jest elementem szerszego zagadnienia jawności administracji (2, 4, 13). Z uwagi na panujące prawie w całej Europie (z wyjątkiem Skandynawii) tradycje tajności, zapoczątkowana w USA ustawą Freedom of Information Act z 1966 roku tendencja do wprowadzenia jawności administracji napotykała poważne opory zarówno w Europie Zachodniej (3, 4, 9, 13) jak i w Polsce (3, 4, 9, 11, 14, 15). Z uwagi na znaczenie dostępu do informacji dla efektywności ochrony środowiska za konieczne uznano początkowo jedynie zapewnienie dostępu do informacji o środowisku co skutkowało uchwaleniem w 1990 roku Dyrektywy 90/313/EWG w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku (10, 16, 25, 39). Była ona jednym z kluczowych aktów prawnych leżących u podstaw Konwencji z Aarhus (25, 26). Wypracowany został w ten sposób pewien standard międzynarodowy w zakresie dostępu do informacji o środowisku, w ślad za którym powstały specjalne krajowe regulacje prawne. Jednocześnie w większości krajów dostrzeżono w końcu znaczenie jawności administracji i rozwijać się zaczęły krajowe regulacje prawne dotyczące generalnie dostępu do informacji, co w efekcie skutkowało pojawieniem się w 2008 roku Konwencji Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych (39). Spetryfikowało to niejako istnienie dwóch reżimów prawnych: reżimu dostępu do informacji o środowisku i generalnego reżimu dostępu do informacji (w Polsce dostępu do informacji publicznej). Na styku tych dwóch reżimów prawnych pojawia się wiele problemów. Zjawisko to występuje w wielu krajach Europy i na szczęblu Unii Europejskiej (28, 39) a także i w Polsce (20 i 21).

W Unii Europejskiej problemy na tle styku tych dwóch reżimów prawnych w kontekście konieczności zapewnienia dostępu do informacji o środowisku będących w posiadaniu instytucji wspólnotowych (unijnych) zgodnie z wymaganiami Konwencji z Aarhus dotyczą zarówno kwestii samej techniki legislacyjnej jak i kwestii merytorycznych. Jeśli chodzi o kwestie techniki legislacyjnej to długo toczyła się debata, czy wynikające z Konwencji z Aarhus dostosowania w prawie wtórnym wprowadzać w drodze zmian w ogólnej regulacji prawnej dostępu do dokumentów (Rozporządzenie 1049/2001) czy też raczej wprowadzać tutaj odrębny reżim prawny (28). Problemy merytoryczne dotyczyły głównie niektórych wyjątków od zasady jawności (39). O ile problemy techniki legislacyjnej rozwiązano wprowadzając odrębną regulację prawną dostępu do informacji o środowisku w Rozporządzeniu 1367/2006 (tzw. Aarhus Regulation) to kwestie merytoryczne pozostały nierozwiązane (39).

W Polsce na tle styku ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o oś powstaje wiele niejasności i wątpliwości interpretacyjnych. Biorą się one głównie z faktu, iż odpowiednie przepisy ustawy o oś stanowią „sektorowy” odpowiednik ustawy o dostępie do informacji publicznej. Obydwie ustawy próbują w sposób w miarę kompleksowy regulować kwestie zasad i tryb postępowania w odniesieniu do dostępu do informacji. Problem w tym, iż sposób, w jaki to czynią nie jest uzgodniony ze sobą. Sprawia to, iż wzajemne relacje reżimu prawnego dostępu o informacji publicznych i dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie są dość skomplikowane (20, 21).

Zagadnienie to widoczne jest także na szczeblu norm konstytucyjnych. Konstytucja RP wprowadziła w art. 61 ust. 1 powszechne, obywatelskie prawo do 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 osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Konstytucja RP wprowadza także odrębny przepis dotyczący dostępu do informacji o środowisku. Art. 74 ust. 3 Konstytucji stanowi: „Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska”, przy czym zgodnie z art. 81 Konstytucji praw określonych m.in. w art. 74 ust. 3 można dochodzić w granicach określonych w ustawie. W art. 61 chodzi tylko o prawo „obywatela” i tylko informacje o działalności organów władzy publicznej. W art. 74 zaś o prawo „każdego” i do wszelkich informacji, ale dotyczących sprecyzowanego zagadnienia, mianowicie informacji o stanie i ochronie środowiska (20).

Odrębne uregulowanie w Konstytucji i w przepisach ustawowych zagadnień dostępu do informacji publicznej i dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie jest uzasadnione szczególną rolą udostępniania informacji o środowisku, dostrzeżonymi zwłaszcza w prawie wspólnotowym i różnych dokumentach prawa międzynarodowego (20).

f) Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji

Konieczność implementacji postanowień Konwencji z Aarhus spowodowała praktycznie w całej Europie wiele zmian w regulacji prawnej dotyczącej udziału społeczeństwa. Szczególnie istotne było to dla państw byłego Związku Radzieckiego, gdzie praktycznie do dzisiaj funkcjonują pewne rozwiązania (np. pozostawienie prowadzenia całej procedury udziału społeczeństwa w rękach inwestora ubiegającego się o zezwolenie na prowadzenie działalności) systemowo niezgodne z wymaganiami Konwencji (35, 42, 43). Również i w Polsce tradycyjne formy prawne udziału społeczeństwa w ochronie środowiska (1) odbiegały znacznie od europejskich standardów w tym zakresie (10). Preferowano kolektywne formy aktywności społecznej (1, 2) nie gwarantując wystarczających możliwości aktywności indywidualnej (2). Sama idea nowoczesnie rozumianego udziału społeczeństwa z trudem torowała sobie drogę w Polsce z uwagi na pewne tradycje administracyjne i nieufne podejście urzędników do udziału „niefachowego” czynnika społecznego w procesie decyzyjnym dotyczącym tak technicznie skomplikowanych spraw jak sprawy związane z ochroną środowiska (11).

Preferowanie kolektywnych form aktywności w połączeniu z traktowaniem organizacji ekologicznych jako swego rodzaju czynnika „fachowego” miało jednak pewne pozytywne aspekty. Wiązało się w Polsce z dość nowatorskim, jak na ówczesne czasy (nawet w skali europejskiej) stworzeniem gwarancji prawnych udziału organizacji ekologicznych w procesach decyzyjnych (2, 6, 7, 10). Przepisy te stanowiły solidny fundament dla wprowadzenia postanowień Konwencji z Aarhus a niektóre z nich wręcz podawane były za wzór do naśladowania (16).

O ile przy tym wnioski z moich badań w tym zakresie (2), wskazujące - wbrew dominującym w tym czasie opiniom w literaturze- na brak wystarczających możliwości aktywności indywidualnej znalazły potwierdzenie w praktyce, to wysuwane przeze mnie na początku lat 90-tych postulaty de lege ferenda do zaradzenia tej sytuacji, np. poprzez rozwój instytucji społecznego opiekuna środowiska (2), trudno z dzisiejszej perspektywy uznać za wystarczające do zapewnienia europejskich standardów w tym zakresie.

Podejmowana przeze mnie problematyka badawcza dotycząca udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji na gruncie Konwencji skupia się wokół czterech grup zagadnień:

- 1) charakteru prawnego wymagań dotyczących udziału społeczeństwa,
- 2) ustalenia procesów decyzyjnych objętych wynikającymi z Konwencji wymaganiami dotyczącymi udziału społeczeństwa,
- 3) miejsca i roli udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym i jego związków z instytucją oceny oddziaływania na środowisko,
- 4) zidentyfikowania kluczowych etapów procedury udziału społeczeństwa oraz związanych z nimi wymagań proceduralnych.

Charakter prawny wymagań dotyczących udziału społeczeństwa

W ramach badań dotyczących charakteru prawnego wynikających z Konwencji zobowiązań dotyczących udziału społeczeństwa kluczowe znaczenie, zarówno teoretyczne jak i praktyczne, mają badania dotyczące określenia rodzajów procesów decyzyjnych (rozstrzygnięć) objętych tymi zobowiązaniami i zidentyfikowanie różnic co do charakteru prawnego obowiązków odnoszących się do poszczególnych rodzajów tych decyzji . Punktem wyjścia dla badań było wskazanie na pewne różnice w podejściu do uregulowania procedury udziału społeczeństwa w różnych przepisach Konwencji.

W myśl początkowych założeń postanowienia Konwencji z Aarhus dotyczące udziału społeczeństwa dotyczyć miały szeroko rozumianego procesu decyzyjnego z dziedziny ochrony środowiska („environmental decision-making”) lecz dość szybko w toku negocjacji okazało się, że zróżnicowanie procesów decyzyjnych wymaga zróżnicowanego podejścia do charakteru prawnego i zakresu zobowiązań dotyczących udziału społeczeństwa (35). W rezultacie Konwencja zawiera różne reżimy prawne udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych dotyczących odpowiednio: decyzji indywidualnych (art. 6), planów i programów (art. 7), wytycznych polityki (art. 7) oraz przepisów wykonawczych i innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych (art. 8). Regulacje dotyczące decyzji indywidualnych (art. 6), planów i programów (art. 7) mają charakter wiążący, natomiast regulacje wytycznych polityki (art. 7) oraz przepisów wykonawczych i innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych (art. 8) mają charakter niewiążący prawnie (35, 42, 43). Co więcej zróżnicowany jest nie tylko charakter prawny ale również i stopień szczegółowości tych regulacji prawnych. Konwencja przyjmuje nieco inną metodę regulacji jeśli chodzi o udział w

podejmowaniu konkretnych decyzji w sprawach indywidualnych i udział w podejmowaniu tzw. decyzji strategicznych czyli planów, „programów, wytycznych polityki oraz projektów aktów normatywnych.

W przypadku konkretnych decyzji Konwencja nakłada na organy w dość rozbudowanym art. 6 bardzo sprecyzowane wiążące obowiązki, dużo mniej szczegółowa (choć również wiążąca) jest regulacja prawna dotycząca planów, programów w art. 7, przy czym zawiera ona odesłanie do niektórych postanowień artykułu 6 (32, 35, 43). W przypadku polityk, o których mowa w art. 7, Konwencja ogranicza się do dość ogólnych zaleceń do zapewnienia udziału społeczeństwa. W przypadku projektów aktów normatywnych (art. 8) Konwencja jest trochę bardziej szczegółowa, nakreśla jednak jedynie pewne ogólne ramy, w jakich odbywać się musi udział społeczeństwa i zostawia w zasadzie sporo swobody państwom w sposobie realizacji tych ogólnych zasad (43).

Próba spojrzenia na to zróżnicowanie w świetle moich badań dotyczących odmiennych koncepcji potrzeby udziału społeczeństwa (26) doprowadziła mnie do wniosku, że przewidując bardziej rozbudowane i wiążące obowiązki w odniesieniu do decyzji indywidualnych Konwencja wydaje się nawiązywać bardziej do europejskich tradycji oryginalnie związanych z ochroną prawa własności niż do amerykańskich koncepcji tzw. „open government” (35). Z drugiej jednak strony badania doprowadziły mnie do bardziej generalnej tezy, że konkretne rozwiązania Konwencji są rezultatem przede wszystkim różnego rodzaju kompromisów zawieranych w toku negocjacji i niekoniecznie odzwierciedlają przemyślane koncepcje na temat roli udziału społeczeństwa, w szczególności zaś trudno doszukiwać się w niej realizacji znanych w literaturze przedmiotu koncepcji tzw. „drabiny udziału społeczeństwa” czy to w jej klasycznym ujęciu (tzw. Arnstein’s ladder) czy też jego odmianach (35).

Procesy decyzyjne objęte wynikającymi z Konwencji wymaganiami dotyczącymi udziału społeczeństwa

Biorąc pod uwagę różnice co do prawnego charakteru określonych w Konwencji zobowiązań dotyczących poszczególnych rodzajów procedur decyzyjnych istotną rolę odgrywa ustalenie kryteriów pozwalających na ich rozgraniczenie (42). Odrębnym nieco zagadnieniem, kluczowym natomiast z punktu widzenia implementacji Konwencji, jest precyzyjne ustalenie zakresu obowiązywania regulacji prawnych właściwych dla poszczególnych rodzajów procedur decyzyjnych. Na uwagę, ze względu na ich dość nowatorski charakter, zasługują w tym kontekście podejmowane przeze mnie badania dotyczące podejścia do obowiązku wynikającego z art. 6 ust 1 b) Konwencji oraz zorientowane raczej praktycznie badania dotyczące podejścia do odnowienia decyzji zezwalającej na funkcjonowanie przedsięwzięcia.

Jeśli chodzi o rozgraniczenie rodzajów decyzji (rozstrzygnięć), do których zastosowanie ma procedura udziału społeczeństwa to Konwencja nie zawiera zbyt wielu wskazówek dla ich precyzyjnego rozgraniczenia (35, 42). Zagadnienie to, a w szczególności kwestia relacji rozstrzygnięć objętych przepisami artykułu 6 do rozstrzygnięć, których dotyczy art. 7

Konwencji, było przedmiotem moich badań prowadzonych w dużej mierze w kontekście rozważań Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus. Zgodnie z przyjętą przez Komitet konkluzją, przywoływaną konsekwentnie w jego orzeczeniach, dla zakwalifikowania danego rozstrzygnięcia nie ma znaczenia nazwa nadana mu przez prawo krajowe - kwalifikacji tej natomiast należy dokonywać biorąc pod uwagę rolę i skutki prawne tego rozstrzygnięcia (42). Ta kwestia natomiast wymaga przyjęcia pewnych kryteriów, wypracowaniu których poświęciłem sporo uwagi w swoich badaniach.

Pierwszym wnioskiem z badań było stwierdzenie, że zawarte w art. 7 uregulowania dotyczące „planów i programów” różnią się wprawdzie od tych dotyczących „wytycznych polityki” zarówno pod względem charakteru prawnego, jak i stopnia szczegółowości, niemniej jednak zakres ich zastosowania jest podobnie określony poprzez wskazanie, że obowiązki związane z udziałem społeczeństwa dotyczą dokumentów strategicznych w postaci planów, programów i wytycznych polityki „mających znaczenie dla środowiska” (32, 42).

W odniesieniu do ustalenia zakresu obowiązywania wymagań z art. 7 i 8 poprzez określenie zakresu dokumentów strategicznych „mających znaczenie dla środowiska” prowadzone przeze mnie badania skutkowały zaproponowaniem pewnych ustaleń co do mających tutaj zastosowanie kryteriów (28, 30).

Punktem wyjścia było tutaj stwierdzenie, że artykuł 7 nie zawiera listy kategorii planów, programów czy polityk mających znaczenie dla środowiska, podobnie jak art. 8 nie odwołuje się do żadnej listy „przepisów wykonawczych i innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko” (32, 42).

Należy zatem przyjąć, że zarówno art. 7, jak i art. 8 obejmują - odpowiednio - wszystkie plany, programy i polityki mające znaczenie dla środowiska oraz wszystkie przepisy wykonawcze i inne powszechnie obowiązujące akty normatywne, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko (32, 42).

Typowe rozstrzygnięcie podlegające regulacjom artykułu 7 (plan lub program) w świetle moich badań ma charakter: (a) aktu powszechnie obowiązującego (zwykle przyjmowanego przez organ uchwałodawczy), (b) opracowanego z inicjatywy organu administracji, który (c) określa, często w sposób wiążący, ramy dla pewnych kategorii działalności (przedsięwzięć), i który (d) zwykle nie jest wystarczającą podstawą (do tego wymagane jest indywidualne zezwolenie) podjęcia konkretnej działalności (32, 42, 43).

Powyższe ustalenia na temat typowych cech decyzji podlegających regulacjom artykułów 6-8 Konwencji stały u podstaw opracowanych przeze mnie Wytycznych dotyczących udziału społeczeństwa przyjętych w czasie Spotkania Stron Konwencji z Aarhus w Maastricht (tzw. Maastricht Recommendations on improving implementation of the provisions of the Aarhus Convention on public participation in decision-making).

W odróżnieniu od art. 7 i 8 Konwencji, zakres zastosowania artykułu 6 jest dość niejasny. Nie ulega wątpliwości, że przepisy art. 6 i jego zakres zastosowania oparte zostały na przepisach dyrektywy EIA, dyrektywy IPPC oraz Konwencji z Espoo (25, 42, 43).

Podjęte przeze mnie badania doprowadziły mnie do wniosku, że typowa decyzja podlegająca regulacjom artykułu 6 to decyzja: (a) indywidualna, wydana przez organ administracji publicznej, (b) zwykle na indywidualny wniosek, (c) zezwalająca na realizację przez wnioskodawcę określonej działalności lub przedsięwzięcia, d) w konkretnym miejscu i pod określonymi warunkami, a także (e) zwykle zgodna z ogólnymi wymaganiami wynikającymi z planu lub programu określającego ramy dla tego typu działalności. Decyzja taka odnosi się zawsze do „planowanej działalności”, jaka ma być podjęta przez osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną, np. przez „inwestora” jeśli działalność ta polegać ma na realizacji nowego przedsięwzięcia albo przez prowadzącego istniejącą instalację, jeśli decyzja dotyczyć ma zezwolenia na eksploatację tej instalacji (42, 43).

Powyższe badania i ustalenia stanowiły podstawę dla podjęcia bardziej szczegółowych zagadnień, w tym przede wszystkim dotyczących ustalenia normatywnej treści obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 1 lit. b) Konwencji z Aarhus.

Było to zagadnienie praktycznie nieopracowane wcześniej szerzej w literaturze przedmiotu. Punktem wyjścia dla moich badań było ustalenie czy przedstawioną wyżej interpretację dotyczącą charakteru decyzji regulowanych w artykule 6 Konwencji należy odnieść do wszystkich decyzji, o których mowa w art. 6 ust. 1, w tym do decyzji, o których mowa w art. 6 ust. 1 lit. b) - mimo, że w odniesieniu do nich Konwencja nie wskazuje wyraźnie, że mają dotyczyć „zezwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć”.

Niemniej jednak systemowa wykładnia omawianych przepisów doprowadziła mnie do wniosku (39, 42), że charakter decyzji wymienionych w art. 6 ust. 1 lit. a) i lit. b) jest taki sam, a więc że oba rodzaje decyzji mają charakter regulacyjny (są zezwoleniami). Jedyna różnica między obydwojema rodzajami decyzji polega na tym, że art. 6 ust. 1 lit. a) odsyła do listy typów działalności, a przepis zawarty w lit. b) nie odnosi się do listy lecz do procedury selekcji, której powinna podlegać każda planowana działalność, która może „mieć znaczące oddziaływanie na środowisko” (42, 43).

Sposób sformułowania zobowiązania wynikającego z art. 6 ust. 1 lit. b) nie jest jasny, w szczególności nie daje odpowiedzi na pytanie czy Strony Konwencji są zobowiązane do ustalenia („shall determine”) czy dana działalność może „mieć znaczące oddziaływanie na środowisko” czy też raczej do ustalenia, czy wydanie zezwolenia na taka działalność ma być przedmiotem procedury udziału społeczeństwa. Co więcej, Konwencji nie określa na czym ma polegać owo „ustalenie” (determination).

W efekcie prowadzonych na ten temat badań zaproponowałem tutaj pewien sposób postępowania mający na celu pomoc w realizacji tego obowiązku (35, 39, 42, 43). Przyjąłem, że najrozsądniej byłoby interpretować ten przepis jako ustanawiający dla każdej ze Stron obowiązek sprawdzenia, które z przewidzianych w jej porządku prawnym decyzji powinny podlegać przepisom art. 6 ust. 1 lit. b) i określenia dodatkowych (innych niż te wymienione w załączniku I do Konwencji) kategorii działalności poddawanych procedurze udziału społeczeństwa albo - alternatywnie - ustanowienia wymagania prawnego, zgodnie z którym właściwy organ przed wydaniem zezwolenia podlegającego regulacjom art. 6 musiałby

przeprowadzić indywidualną selekcję w celu rozstrzygnięcia czy dana działalność może mieć znaczące oddziaływanie na środowisko i w związku z tym wymaga przeprowadzenia procedury udziału społeczeństwa (42).

Jeśli chodzi o kategorie działalności, jakie powinny być uznane za podlegające wymaganiom art. 6 ust. 1 lit. b), to jako najbardziej oczywiste nasuwają się tu rodzaje przedsięwzięć wymienione w załączniku II do dyrektywy EIA, a także wszelkie rodzaje działalności, które mogą „znacząco oddziaływać” na chronione gatunki lub siedliska (42).

Powyższe ustalenia na temat normatywnej treści i podejścia do implementacji artykułu 6 ust. 1 lit. b) Konwencji stały u podstaw opracowanych przeze mnie odpowiednich postanowień Wytycznych dotyczących udziału społeczeństwa przyjętych w czasie Spotkania Stron Konwencji z Aarhus w Maastricht (tzw. Maastricht Recommendations on improving implementation of the provisions of the Aarhus Convention on public participation in decision-making).

Co więcej, swego rodzaju potwierdzeniem słuszności powyższej proponowanej przeze mnie interpretacji artykułu 6.1 (b) Konwencji są wywody Rzecznik Generalnej J. Kokott, potwierdzone przez Trybunał w orzeczeniu w sprawie C-243/15.

W ramach badań dotyczących charakteru prawnego i zakresu zastosowania wymagań dotyczących udziału społeczeństwa szczególne miejsce mają badania dotyczące zakresu zastosowania artykułu 6 paragraf 10 Konwencji, zwłaszcza w odniesieniu do odnowienia decyzji zezwalającej na funkcjonowanie przedsięwzięcia w kontekście regulacji prawnej ocen oddziaływania na środowisko.

Asumptem do podjęcia badań nad tym zagadnieniem były problemy praktyczne związane z faktem, że regulacja prawna ocen oddziaływania na środowisko ani na szczeblu międzynarodowym (Konwencja z Espoo) ani na szczeblu unijnym (dyrektywa EIA) nie przewiduje wyraźnie odpowiednika art.6 paragraf 10 Konwencji regulując jedynie kwestie zmian w przedsięwzięciach a nie kwestie odnowienia wydanej na czas określony decyzji zezwalającej na funkcjonowanie przedsięwzięcia.

W moich badaniach wskazywałem możliwe podejścia do tego zagadnienia polegające albo na uznaniu, że mamy tu do czynienia w nowym rodzajem działalności albo na odpowiedniej interpretacji pojęcia „zmiany w przedsięwzięciu” (42). W tym kontekście krytycznie analizowałem m.in. dwa orzeczenia TSUE (w sprawach C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest oraz C-121/11, Pro-Braine), w których TSUE , że samo przedłużenie funkcjonowania przedsięwzięcia, bez dokonywania w nim fizycznych zmian, nie stanowi „przedsięwzięcia” w rozumieniu dyrektywy EIA (42, 44). Trybunał nie wziął tu pod uwagę, że dyrektywa EIA jest instrumentem implementacji konwencji, a konkretnie jej przepisów o udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji (42, 44).

Analizie poddane zostały też argumenty, jakie przedstawiła Rzecznik Generalna Kokott w opinii w sprawie C-416/10 (Krizan) oraz odpowiednie orzeczenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus oraz Komitetu ds. Implementacji Konwencji z Espoo (42, 44). W sprawie ACCC/41/Slovakia Komitet stwierdził, że sformułowanie „mutatis mutandis i gdzie będzie to miało zastosowanie” nie oznacza przyznania Stronie całkowitej dyskrekcji w

określaniu kiedy procedura udziału społeczeństwa powinna mieć zastosowanie - a sformułowanie „gdzie będzie to miało zastosowanie” wprowadza obiektywne kryterium, które powinno być widziane w kontekście celów konwencji (44). Stanowisko o konieczności powtórzenia oceny oddziaływania na środowisko w takich wypadkach zajął też Komitet ds. Implementacji Konwencji z Espoo rozpatrując sprawę elektrowni jądrowej w Równem na Ukrainie (Rivne Nuclear Power Plant). Argumenty przedstawione przez Komitet należy uznać za trafne i odnoszące się do wszystkich przedsięwzięć, w których następuje przedłużenie okresu trwania pierwotnie zatwierdzonej działalności (42, 44).

Podsumowując badania dotyczące zakresu zastosowania regulacji prawnych udziału społeczeństwa wspomnieć trzeba nieco odrębny nurt badań dotyczących kwestii udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych związanych z genetycznie zmodyfikowanymi organizmami (GMO). Było to zagadnienie kontrowersyjne w trakcie negocjacji Konwencji (25, 26) i dopiero w drodze nowelizacji w 2005 roku (tzw. Almaty Amendment) wprowadzono w tym zakresie wiążące zobowiązania (39). Na uwagę zasługuje tutaj fakt, iż w Polsce regulacja prawna GMO (w tworzenie której byłem zaangażowany – zob. punkt V.3) już od 2001 roku przewidywała obowiązkowe stosowanie procedury udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych dotyczących GMO odsyłając jednak najczęściej do „odpowiedniego” stosowania postanowień zawartych w przepisach o ochronie środowiska. Wymagało to pewnych zabiegów interpretacyjnych zmierzających do precyzyjnego ustalenia związanych z tym wymagań prawnych (22).

Miejsce i rola udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym oraz jego związki z instytucją ocen oddziaływania na środowisko

W badaniach dotyczących miejsca i roli udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym wyróżnić można dwa nurty. Pierwszy z nich skupia się na rozważaniach na temat teoretycznych podstaw udziału społeczeństwa i skuteczności instrumentów udziału społeczeństwa, drugi zaś na dogmatyczno-prawnej analizie konkretnych postanowień. Odrębnym zagadnieniem badawczym są związki procedury udziału społeczeństwa z instytucją ocen oddziaływania na środowisko i konsekwencje praktyczne tych związków dla implementacji postanowień Konwencji z Aarhus.

W moich badaniach rozważania na temat teoretycznych podstaw udziału społeczeństwa i skuteczności instrumentów udziału społeczeństwa odgrywają dość niewielką rolę. Wymienić tu jednak należy wspomniane już wcześniej badania na temat teoretycznych podstaw udziału społeczeństwa (takich jak ochrona prawa własności, demokratyzacja życia publicznego, sprawność zarządzania, efektywność ochrony środowiska czy wreszcie gwarancje prawa do środowiska) oraz na temat związanych z tym konsekwencji dla sposobu interpretacji i stosowania przepisów dotyczących udziału społeczeństwa (26). Wspomnieć w tym kontekście też należy badania nad przydatnością w odniesieniu do Konwencji z Aarhus różnych koncepcji teoretycznych wypracowanych głównie w naukach społecznych innych niż prawo, w tym zwłaszcza koncepcji tzw. „drabiny udziału społecznego” (35). Doprowadziły mnie one

do uznania, że koncepcje te nie miały większego znaczenia przy tworzeniu Konwencji z Aarhus, której postanowienia w dziedzinie udziału społeczeństwa są efektem całego szeregu kompromisów zawieranych w toku negocjacji i w efekcie tworzą niekoniecznie spójne wewnętrznie ramy prawne dające się przyporządkować jakiejś jednej teoretycznej koncepcji udziału społeczeństwa (35).

Jeśli chodzi o dogmatyczno-prawną analizę konkretnych postanowień dotyczących miejsca i roli udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym to kluczowe zagadnienia badawcze dotyczą zawartego w art.6 ust. 4 Konwencji z Aarhus zobowiązania do zapewnienia udziału społeczeństwa „na tyle wcześnie, że wszystkie warianty będą jeszcze możliwe, a udział społeczeństwa może być skuteczny”. Zagadnieniu temu poświęciłem sporo uwagi w swojej pracy badawczej. Kwestia ta poddana została szczegółowej analizie zarówno w świetle samej Konwencji jak i w świetle prawa UE (35, 42 i 43).

Punktem wyjścia dla analizy tego zagadnienia było ustalenie, że zobowiązanie to ma zastosowanie zarówno do decyzji indywidualnych objętych artykułem 6 Konwencji jak i do decyzji strategicznych objętych artykułami 7 i 8 Konwencji (35). Kolejnym pytaniem badawczym było pytanie, czy zobowiązanie to odnosi się do całego ciągu następujących po sobie procesów decyzyjnych regulujących dane zagadnienie (czyli decyzji strategicznych w postaci aktów normatywnych, polityk, planów i programów objętych artykułami 7 i 8 Konwencji oraz kolejnych decyzji indywidualnych o charakterze pozwoleń) czy też ma ono zastosowanie tylko do danego procesu decyzyjnego, czy też zobowiązanie to ma zastosowanie w obydwu przypadkach (35,42).

Efekty rozważań na ten temat miały znaczenie dla prowadzonej przeze mnie jako tzw. kurator (tzn. sprawozdawca) w ramach Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji sprawy ACCC/C/2006/16 Litwa i znalazły odzwierciedlenie w przyjętym przez Komitet stanowisku w tej sprawie wskazującym, że wymóg ten powinien być postrzegany przede wszystkim w świetle koncepcji „etapowego” (*szczeblowego*) podejmowania decyzji, gdzie na każdym etapie podejmowania decyzji pewne opcje są omawiane i wybierane z udziałem społeczeństwa, a każdy następny etap podejmowania decyzji dotyczy wyłącznie zagadnień związanych z już wybranymi na poprzednim etapie wariantami. Komitet przychylił się też do proponowanego przeze mnie poglądu, że biorąc pod uwagę szczególne potrzeby danego kraju i przedmiot podejmowanych decyzji, każda ze Stron Konwencji dysponuje pewną swobodą co do tego, jaki zakres wariantów należy omawiać na danym etapie podejmowania decyzji. Takie etapy mogą polegać na podejmowaniu różnych następujących po sobie decyzji strategicznych objętych artykułem 7 Konwencji (polityki, plany i programy) i różnych decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć objętych artykułem 6 Konwencji, zatwierdzających zasadnicze parametry i lokalizację danej działalności, rozwiązania techniczne, a wreszcie jej szczegółowe rozwiązania technologiczne odnoszące się do standardów środowiskowych. Co więcej, Komitet uznał także, że w każdym postępowaniu, w którym wymagany jest udział społeczeństwa, należy go umożliwić na tyle wcześnie w całej procedurze, że wszystkie warianty są jeszcze możliwe a udział społeczeństwa może być skuteczny, co potwierdziło, iż zobowiązanie do zapewnienia udziału społeczeństwa „na tyle wcześnie, że wszystkie warianty będą jeszcze możliwe, a udział społeczeństwa może być skuteczny” ma

zastosowanie zarówno do o całego ciągu następujących po sobie procesów decyzyjnych regulujących dane zagadnienie jak i do danego procesu decyzyjnego, w ramach którego prowadzona jest procedura udziału społecznego (35,42).

Na tle powyższych ustaleń powstały kolejne pytania badawcze, odpowiedź na które ma jednocześnie istotne znaczenie praktyczne (42). Pierwsze z nich dotyczy konsekwencji prawnych uznania obowiązku zapewnienia udziału społeczeństwa „na tyle wcześnie, że wszystkie warianty będą jeszcze możliwe, a udział społeczeństwa może być skuteczny” do danego procesu decyzyjnego – w kontekście procedury tzw. „scopingu” (czyli ustalenia zakresu) w ramach oceny oddziaływania na środowisko. Drugie pytanie dotyczy kwestii umiejscowienia debaty publicznej na temat tzw. „opcji 0” w ramach ciągu następujących po sobie procesów decyzyjnych regulujących dane zagadnienie.

Jeśli chodzi o udział społeczeństwa w tzw. „scopingu” w ramach oceny oddziaływania na środowisko to moje badania wskazały na brak takiego obowiązku w dyrektywie EIA i w dyrektywie SEA oraz bardzo różną praktykę w tym zakresie w ustawodawstwie krajowym (35,43). Również i postanowienia Konwencji z Aarhus nie są jednoznacznie interpretowane w tym kontekście (42). Tym niemniej ostatecznie wniosek z moich badań zmierza w kierunku uznania wynikającego z Konwencji obowiązku zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w „scopingu” jeśli taki etap przewidziany jest w danej procedurze (42).

Kwestia umiejscowienia debaty publicznej na temat tzw. „opcji 0” w ramach ciągu następujących po sobie procesów decyzyjnych regulujących dane zagadnienie ma – jak już wspomniano – duże znaczenie w praktyce i często jest przedmiotem spraw rozpatrywanych przez Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus. Kluczową kwestią jest tutaj obowiązek zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa na tym etapie procesu decyzyjnego, kiedy możliwe jest zrezygnowanie z danego działania (42). Sprawa ta ma szczególne znaczenie w kontekście procesów decyzyjnych dotyczących działań obarczonych dużym ryzykiem (jak np. energetyka jądrowa) i/lub nie do końca rozpoznanymi konsekwencjami (jak np. projekty geoinżynieryjne) gdzie zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa na zbyt późnym etapie procesu decyzyjnego jest powodem frustracji i nielegalnych działań (42). Przedmiotem moich badań było tutaj zarówno rozważenie tego problemu w kontekście zróżnicowanych reżimów prawnych udziału społeczeństwa przewidzianych w artykułach 6,7 i 8 Konwencji jak i w kontekście zapewnienia możliwości dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a także poszukiwanie praktycznych rozwiązań w ustawodawstwie krajowym (jak np. procedura tzw. „national policy statements” w Wielkiej Brytanii) próbujących zmierzyć się z tym problemem (42).

Wyniki moich badań w tym zakresie znalazły odzwierciedlenie w orzeczeniach Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji oraz w przygotowywanych przez mnie na zlecenie EKG ONZ Wytycznych dotyczących udziału społeczeństwa przyjętych w czasie Spotkania Stron Konwencji z Aarhus w Maastricht (tzw. Maastricht Recommendations on improving implementation of the provisions of the Aarhus Convention on public participation in decision-making).

Istotną rolę w moich badaniach na temat miejsca i roli udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym odgrywają związki udziału społeczeństwa z ocenami oddziaływania na środowisko w formie zarówno oddziaływania na środowisko przedsięwzięć (tzw. EIA) jak i ocen strategicznych (tzw. SEA). Niezależnie przy tym od tego, czy badania skupione były na samej instytucji ocen oddziaływania na środowisko i wpadkowo tylko na związanym z tym udziałem społeczeństwa (6, 8, 9, 19, 30, 45) czy też skupione były na procedurze udziału społeczeństwa a wpadkowo tylko na jej związkach z ocenami oddziaływania na środowisko (25, 26, 27, 35, 42, 43) wszystkie one potwierdzały powszechnie obecnie akceptowaną tezę, że udział społeczeństwa, rozumiany jako udział wszystkich zainteresowanych organizacji, instytucji i osób stanowi nieodzowną i konstytutywną cechę nowoczesnej procedury oceny oddziaływania na środowisko. Związek ten nie był tak oczywisty w Polsce na wczesnym etapie rozwoju prawa ochrony środowiska (5, 6, 7) i praktycznie dopiero wraz z wprowadzeniem w latach 2000/2001 nowoczesnej regulacji prawnej ocen oddziaływania na środowisko oraz udziału społeczeństwa sytuacja w Polsce zaczęła odpowiadać standardom międzynarodowym w tym zakresie (16).

W ślad za tym zmieniły się też kierunki moich badań nad tą problematyką. Celem badań przestało być udowadnianie roli udziału społeczeństwa w ocenie oddziaływania na środowisko i wskazywanie na braki w tym zakresie w regulacji prawnej i praktyce w Polsce. Pojawił się szereg nowych zagadnień wymagających badań, mających przy tym zasięg ogólny i niekiedy wręcz niekoniecznie typowych dla Polski.

Poważnym wyzwaniem badawczym, a jednocześnie i problemem praktycznym, jest tendencja, nie tylko w praktyce ale również i w literaturze (28), do utożsamiania procedury udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych związanych z ochroną środowiska z procedurą oceny oddziaływania na środowisko. Tymczasem nawet powierzchowna analiza wykazuje, że są to rzeczywiście procedury dość blisko ze sobą związane, ale jednak odrębne. O ile bowiem udział społeczeństwa uznać można rzeczywiście za nieodzowny element oceny oddziaływania na środowisko, to zależności odwrotnej już nie ma. W przypadku całego szeregu decyzji czy to strategicznych, czy indywidualnych wymagane jest zapewnienie udziału społecznego, niekoniecznie natomiast potrzebna jest ocena oddziaływania na środowisko (35, 43).

Wspomniana wyżej tendencja skłoniła mnie do podjęcia – obok omówionych już wcześniej badań dotyczących procesów decyzyjnych objętych wymaganiami udziału społeczeństwa - również i kwestii ich związków z procedurami oddziaływania na środowisko przedsięwzięć (tzw. EIA) oraz ocen strategicznych (tzw. SEA). Kwestie te analizowałem zarówno na gruncie prawa polskiego jak i prawa europejskiego, a także w odniesieniu do wspomnianej już wcześniej specyficznej procedury tzw. OVOS/expertiza spotykanej w państwach byłego Związku Radzieckiego.

Jeśli chodzi o decyzje indywidualne objęte art.6 Konwencji to sporo miejsca w moich badaniach zajmowała kwestia roli i miejsca tzw. „EIA decisions” (w Polsce jest to tzw. decyzja środowiskowa) i związanych z tym możliwości udziału społeczeństwa oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w wieloetapowym procesie decyzyjnym (42, 43). W tym kontekście badania dotyczyły między innymi relacji wymagań dotyczących „decyzji o

wydaniu pozwolenia” w rozumieniu art.6 Konwencji z Aarhus z wymaganiami dotyczącymi „zezwolenia na realizację inwestycji” w rozumieniu Dyrektywy EIA oraz „decyzji końcowej” w rozumieniu Konwencji z Espoo (42,43) a także relacji z procedurą tzw. „oceny habitatowej” (36).

W przypadku relacji decyzji objętych artykułami 7 i 8 Konwencji z Aarhus do strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, przedmiotem badań – wobec wspomnianej wyżej tendencji do utożsamiania procedury udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych związanych z ochroną środowiska z procedurą oceny oddziaływania na środowisko - było głównie ustalenie zakresu planów i programów objętych artykułem 7 Konwencji z Aarhus w stosunku do planów i programów objętych zakresem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Kluczową rolę odgrywała tutaj analiza postanowień Konwencji z Aarhus w świetle postanowień Dyrektywy SEA oraz Protokołu SEA. Zakresem analizy objęte było przy tym zarówno same pojęcie „planów i programów” (32) jak i ich rodzaje objęte postanowieniami tych aktów prawnych (32, 35, 43). Podstawą do analizy było porównanie znaczenia prawnego sformułowania plany i programy „mające znaczenie dla środowiska” według Konwencji z Aarhus oraz sformułowań „plany i programy, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko” według dyrektywy SEA i „plany i programy, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko, w tym na zdrowie” według Protokołu SEA (32, 35, 43).

W efekcie tej analizy doszedłem do wniosku (35, 43), że zakresem obowiązków wynikających z art. 7 Konwencji z Aarhus objęte są następujące rodzaje planów i programów:

- te, „które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko” i wymagają oceny strategicznej,
- te, „które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko” i nie wymagają oceny strategicznej (bo nie wyznaczają ram dla indywidualnych przedsięwzięć),
- te, „które potencjalnie mogą powodować wpływ na środowisko” ale ten wpływ nie jest „znaczący” (np. plany i programy określające użytkowanie małych obszarów na poziomie lokalnym),
- te, które mają na celu ochronę środowiska, np. plany ochrony obszarów chronionych.

Wyniki moich badań w tym zakresie znalazły odzwierciedlenie w orzeczeniach Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji oraz w przygotowywanych przez mnie na zlecenie EKG ONZ Wytycznych dotyczących udziału społeczeństwa przyjętych w czasie Spotkania Stron Konwencji z Aarhus w Maastricht (tzw. Maastricht Recommendations on improving implementation of the provisions of the Aarhus Convention on public participation in decision-making).

Przedmiotem moich badań były też pewne konsekwencje wspomnianej wyżej tendencji do utożsamiania procedury udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych związanych z

ochroną środowiska z procedurą oceny oddziaływania na środowisko oraz oceny strategicznej. Tendencja to prowadzi do postrzegania wszelkich błędów w przeprowadzaniu procedury tzw. „screeningu” (tzn. ustalania czy w danym przypadku potrzebne jest przeprowadzenie pełnej procedury oceny oddziaływania na środowisko) jako jednocześnie naruszeń Konwencji z Aarhus. Moje badania w tym zakresie doprowadziły mnie do wniosku, że uchybienia w przeprowadzaniu procedury tzw. „screeningu” – niezależnie od ich oceny w kontekście krajowych, unijnych czy międzynarodowych przepisów regulujących wykonywanie ocen oddziaływania na środowisko – nie mogą być same w sobie traktowane jako naruszenia Konwencji z Aarhus, gdyż Konwencja ta nie wymaga udziału społeczeństwa w procedurze screeningu (32, 35).

O ile powyższy wniosek dotyczący uchybień w procedurze screeningu w kontekście Konwencji z Aarhus został dość powszechnie zaakceptowany i znalazł odzwierciedlenie w orzecznictwie Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji, to sytuacja jest bardziej skomplikowana w przypadku innego związku między regulacją prawną udziału społeczeństwa w Konwencji z Aarhus a regulacją prawną ocen oddziaływania na środowisko. Tendencja do utożsamiania procedury udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych związanych z ochroną środowiska z procedurą oceny oddziaływania na środowisko oraz oceny strategicznej skłania bowiem dość powszechnie do traktowania uchybień w dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko w postaci nierzetelnych danych, braku rozpatrywania alternatyw itp. jako jednocześnie naruszeń Konwencji z Aarhus. Wnioski z moich badań w tym zakresie, wskazujące na warunkowy charakter zobowiązania zawartego w art. 6 ust. 6 Konwencji, w którym obowiązek udostępnienia społeczeństwu „wszystkich informacji, istotnych dla procesu podejmowania decyzji” dotyczy informacji „które są dostępne w trakcie procedury dotyczącej udziału społeczeństwa” (35) nie są powszechnie akceptowane. Wciąż widoczne są interpretacje zmierzające do traktowania wymienionych w art. 6 ust. 6 informacji jako obowiązkowego zakresu informacji wymaganego w ramach każdej procedury z udziałem społeczeństwa (43). Sprawa jest przedmiotem nieustannej debaty w ramach Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji, choć najnowsze orzeczenia wydają się zmierzać w kierunku uznania warunkowego charakteru zobowiązania zawartego w art. 6 ust. 6 Konwencji.

Specyficznym problemem badawczym na tle relacji procedury udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych związanych z ochroną środowiska z procedurą oceny oddziaływania na środowisko jest zgodność wspomnianej już wcześniej procedury tzw. OVOS/expertiza spotykanej w państwach byłego Związku Radzieckiego ze standardami międzynarodowymi określonymi w Konwencji z Aarhus i Konwencji z Espoo.

Wyniki moich badań w tym zakresie prowadzą do wniosku, że w państwach tych procedura OVOS/expertiza, będąca odpowiednikiem funkcjonującej w Unii Europejskiej procedury oceny oddziaływania na środowisko w procesie zezwolenia na realizację przedsięwzięcia, stanowi podstawowy mechanizm implementacji wymagań dotyczących udziału społeczeństwa w procesie podejmowania indywidualnych decyzji objętych artykułem 6 Konwencji z Aarhus (43). Analiza problemów z implementacją zobowiązań międzynarodowych w tych państwach wykazała, że niezgodność tej procedury ze standardami

międzynarodowymi ma charakter systemowy i wynika z odmiennego podejścia koncepcyjnego do oceny oddziaływania na środowisko (45). Zarówno Konwencja z Espoo jak i Konwencja z Aarhus oparte są na założeniu oceny oddziaływania na środowisko jako procedury prowadzonej przez organ właściwy do wydania decyzji na realizację przedsięwzięcia i ten organ odpowiedzialny jest za udział społeczeństwa oraz uwzględnienie jego wyników w decyzji określającej warunki realizacji przedsięwzięcia. W procedurze OVOS/expertiza, korzeniami tkwiącej w gospodarce centralnie planowanej i systemie komunistycznym, odpowiedzialność ta spoczywa na inwestorze wnioskodawcy (43,45). W celu wypełnienia zobowiązań międzynarodowych państwa byłego Związku Radzieckiego muszą odejść od procedury OVOS/expertiza i wprowadzić nowoczesną regulację prawną ocen oddziaływania na środowisko wraz z odpowiednimi rozwiązaniami dotyczącymi udziału społeczeństwa (45).

Wyniki moich badań nad tym zagadnieniem znalazły odzwierciedlenie w przygotowanych z moim udziałem orzeczeniach Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus oraz Komitetu ds. Implementacji Konwencji z Espoo oraz w przygotowywanych na zlecenie EKG ONZ wytycznych na ten temat, których jestem współautorem (General guidance on enhancing consistency between the Convention and environmental impact assessment within State ecological expertise in countries of Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia - ECE/MP.EIA/2014/2)

Kluczowe etapy procedury udziału społeczeństwa oraz związane z nimi wymagania proceduralne

Punktem wyjścia dla dalszych badań dotyczących etapów procedury udziału społeczeństwa i związanych z nimi wymagań były badania skoncentrowane na zidentyfikowaniu kluczowych etapów procedury udziału społeczeństwa wymaganych przez Konwencję. W przypadku decyzji indywidualnych było to dosyć proste: powiadomienie społeczeństwa zgodnie z art. 6 ust. 2, zapewnienie możliwości dostępu do wszystkich informacji istotnych dla procesu decyzyjnego zgodnie z art. 6 ust. 6, zapewnienie możliwości złożenia uwag zgodnie z art. 6 ust. 7, należyte uwzględnienie rezultatów udziału społeczeństwa zgodnie z art. 6 ust. 8 oraz - zgodnie z art. 6 ust. 9 - poinformowanie o podjęciu decyzji i możliwościach zapoznania się z nią i jej uzasadnieniem (43). Nieco bardziej skomplikowane było ustalenie tych wymagań w odniesieniu do procesów decyzyjnych objętych artykułami 7 i 8 Konwencji (43). Zwłaszcza w odniesieniu do planów i programów wymagało to pewnych zabiegów interpretacyjnych z uwagi na dość niejednoznaczne odwołanie w regulującym te kwestie artykule 7 do niektórych postanowień artykułu 6 Konwencji (25, 32). Prawdopodobnie najistotniejszym wnioskiem z moich badań dotyczących wymagań określonych w artykule 7 był wniosek wskazujący na sposób interpretacji zawartego tam zobowiązania do „zidentyfikowania społeczeństwa, które

może uczestniczyć”⁹, jako nie tyle upoważnienia do ograniczenia zakresu podmiotowego udziału społeczeństwa co raczej zobowiązania do aktywnego działania organów dla zapewnienia uczestnictwa tych podmiotów, których proces decyzyjny dotyczy – w celu zwiększenia efektywności tego procesu (32, 35). Kontynuacją niejako powyższych badań na temat kluczowych etapów procedury udziału społeczeństwa była analiza sposobów podejścia do implementacji omawianych wyżej wymagań Konwencji w prawie Unii Europejskiej (24, 25, 27, 28 i 32) oraz w prawie polskim (22).

Kolejnym zadaniem badawczym, po zidentyfikowaniu wymaganych przez Konwencję kluczowych etapów procedury udziału społeczeństwa, była analiza związanego z nimi wymogu zapewnienia, że procedury udziału społeczeństwa będą zawierały racjonalne ramy czasowe dla poszczególnych etapów. Przedmiotem analizy były tutaj przede wszystkim wymagania Konwencji na tle orzeczeń Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w odniesieniu do kwestii ustalenia kryteriów oceny „racjonalności”. Kryteria te, jak wykazały te badania, odnoszą się nie tylko do bezwzględnej liczby dni przeznaczonych na poszczególne etapy proceduralne, ale i sposobu ich wyznaczania (sztywne ramy ustawowe czy też dyskrecjonalne uprawnienie organu) i kryteriów ich różnicowania (np. w zależności od przedmiotu procedury – dłuższe dla przedsięwzięć o dużym oddziaływaniu a małe dla przedsięwzięć o lokalnym oddziaływaniu) a także i wyznaczania terminów w okresie świątecznym lub wakacyjnym (35). Kontynuacją niejako powyższych badań na temat obowiązku zapewnienia, że procedury udziału społeczeństwa będą zawierały racjonalne ramy czasowe dla poszczególnych etapów była analiza sposobów podejścia do implementacji tego obowiązku w prawie Unii Europejskiej (27, 28 i 32) oraz w prawie polskim (27, 31, 32). Na wspomnienie w tym miejscu zasługuje zwłaszcza jeden z wniosków z moich badań w tym zakresie, dotyczący znaczącej zmiany w podejściu do pojęcia „racjonalne ramy czasowe” w Dyrektywie EIA: o ile w wersji przed Konwencją z Aarhus „racjonalne ramy czasowe” dla procedury odwoływały się do tego, co jest racjonalne z punktu widzenia wnioskodawcy (inwestora) o tyle w nowelizacji tej dyrektywy w 2003 mającej na celu implementację Konwencji z Aarhus racjonalne są takie ramy czasowe, które pozwolą społeczeństwu na odpowiednie przygotowanie się i efektywny udział (28).

Znaczące miejsce w moich badaniach zajmuje pierwszy etap przewidzianej w konwencji z Aarhus procedury udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska jakim jest powiadomienie społeczeństwa¹⁰. W świetle moich badań jest to etap o decydującym znaczeniu dla udziału społeczeństwa (31) stąd też wymagał dość

⁹ W oryginalnej wersji angielskiej Konwencji „The public which may participate shall be identified by the relevant public authority” – niezbyt fortunnie przetłumaczone w wersji polskiej jako „Zakres podmiotowy udziału społeczeństwa określi właściwy organ władzy publicznej”

¹⁰ Zauważyć należy, że Konwencja z Aarhus nie posługuje się terminem „powiadomienie” lecz „poinformowanie” – natomiast w powszechnym użyciu w stosunku do tej instytucji w ramach Konwencji stosowany jest jednak termin „notification”, który oznacza właśnie „powiadomienie”

wszechstronnej analizy zarówno na gruncie Konwencji jak i prawa unijnego oraz prawa polskiego.

Podstawą do badań nad instytucją powiadamiania społeczeństwa w ochronie środowiska była analiza postanowień art.6 ust.2 Konwencji dotyczącym udziału społeczeństwa w podejmowaniu indywidualnych decyzji w sprawach indywidualnych przedsięwzięć i jego zastosowanie do procedur decyzyjnych regulowanych w artykułach.7 i 8 dotyczących udziału społeczeństwa w opracowywaniu planów, programów, polityk i aktów normatywnych (31, 34, 43). W ramach tych badań szczegółowej analizie poddane były kluczowe elementy tej instytucji tzn. zakres podmiotowy powiadomienia, zakres przedmiotowy powiadomienia oraz czas i sposób powiadomienia (31). Szczególne znaczenie praktyczne miały zwłaszcza badania dotyczące obowiązku powiadomienia społeczeństwa „w sposób właściwy, terminowy i skuteczny” i wnioski na tle tych badań, zwłaszcza w odniesieniu do „skuteczności powiadomienia”. W świetle tych badań zobowiązanie do skutecznego powiadomienia oznacza, iż obowiązkiem organu jest dołożenie wszelkich starań aby rzeczywiście wszystkie podmioty mieszczące się w kategorii społeczności zainteresowanej, faktycznie zostały powiadomione. Dla różnych krajów będzie to oznaczało różne rozwiązania praktyczne problemu powiadamiania - w kraju, gdzie większość społeczeństwa korzysta z Internetu, skuteczne powiadamianie będzie oznaczało wykorzystanie tego środka. Jednakże ograniczenie się do Internetu jako środka powiadamiania będzie z pewnością nieskuteczne (a więc niezgodne z Konwencją) w kraju, gdzie tylko ułamek procenta społeczeństwa korzysta z komputera lub gdzie dostęp do Internetu jest ograniczony. Ogłoszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu - skuteczne w okolicach gęsto zaludnionych i pielęgnujących tradycyjny styl życia - nie będzie skuteczne np. wobec mieszkańców oddalonych osiedli, lub w nowoczesnym społeczeństwie gdzie kontakty z urzędem załatwia się telefonicznie lub elektronicznie. Dla wielu społeczeństw najskuteczniejszym obecnie środkiem powiadamiania może okazać się lokalna prasa lub wręcz strona teletekstowa w lokalnej telewizji. Wszystko zależy więc od lokalnych warunków - w zależności od nich oceniać należy stopień wykonania zobowiązań wynikających z Konwencji (34, 43).

Wnioski z badań nad wymaganiami Konwencji z Aarhus odnośnie powiadomienia społeczeństwa służyły jako podstawa do badań nad sposobem regulacji tej instytucji prawnej w prawie unijnym i prawie polskim. Badania odnośnie prawa unijnego zidentyfikowały kluczowe postanowienia regulacji powiadomienia społeczeństwa w prawie unijnym, wskazały na różnice w regulacji pewnych szczegółowych rozwiązań w porównaniu z postanowieniami Konwencji, w tym zwłaszcza wskazały na i szereg braków i niezgodności w tym zakresie (27, 28, 31, 34). Szczególnie istotny jest tutaj brak wyraźnego obowiązku powiadomienia społeczeństwa „w sposób właściwy, terminowy i skuteczny” (27, 28, 31, 34). Na uwagę zasługuje też fakt, że w prawie unijnym obowiązek powiadomienia dotyczy społeczeństwa ogólnie (*the public*) a nie jak w konwencji tylko „zainteresowanej społeczności” (*the public concerned*), natomiast możliwość składania wniosków i uwag musi być zapewniona „zainteresowanej społeczności”, a nie społeczeństwu ogólnie jak chce konwencja (28, 31) – co może być traktowane jako poważne naruszenie Konwencji (28).

Podobnie jak w przypadku badań nad instytucją powiadomienia społeczeństwa w prawie unijnym, również i badania nad tą instytucją w prawie polskim zidentyfikowały kluczowe

postanowienia regulacji powiadomienia społeczeństwa i wskazały na różnice w regulacji pewnych szczegółowych rozwiązań w porównaniu z postanowieniami Konwencji i prawa unijnego, w tym zwłaszcza wskazały na i szereg braków i niezgodności w tym zakresie w prawie polskim (31, 34).

Przy wszystkich różnicach między prawem unijnym a prawem polskim, podobnie jak w prawie unijnym, również i w prawie polskim brak jest wyraźnego obowiązku powiadomienia społeczeństwa „w sposób właściwy, terminowy i skuteczny” a obowiązek powiadomienia dotyczy społeczeństwa ogólnie (*the public*) a nie jak w konwencji tylko „zainteresowanej społeczności” (31, 34). To drugie jest o tyle uzasadnione, że polska regulacja prawna udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych związanych z ochroną środowiska nie posługuje się pojęciem „zainteresowanej społeczności” wychodząc z założenia, że skoro uprawnionym do składania uwag i wniosków w ramach udziału społeczeństwa jest „każdy” więc też i powiadomienie skierowane jest do każdego (34).

Specyficznym aspektem badań prawa polskiego była analiza instytucji powiadomienia w kontekście ogólnych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (kpa). Ustawodawca polski, przystępując do tworzenia przepisów mających na celu wdrożenie konwencji z Aarhus i umożliwienie jej ratyfikacji, uznał, iż istniejące przepisy kpa dotyczące zawiadamiania stron i innych uczestników postępowania nie są wystarczająco precyzyjne i nie spełniają wszystkich wymagań w tym zakresie wynikających z konwencji. Postanowiono zatem pójść śladem dotychczasowej tradycji, zgodnie z którą ustawodawca, doceniając wagę udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji z zakresu ochrony środowiska, w pewnych przypadkach uzupełnia przepisy kpa bardziej precyzyjnym i kategorycznym zobowiązaniem do powiadamiania społeczeństwa. W tym przypadku przyjęło to formę zupełnie nowej instytucji prawnej, w ramach której wyodrębniła się instytucja określona terminem „podania do publicznej wiadomości” (34). Instytucja ta jest jednym z najważniejszych elementów odróżniających procedurę udziału społeczeństwa od instytucji skarg i wniosków przewidzianej w kpa (22).

Powyższe badania pokazując zarówno genezę pojawienia się instytucji „podania do publicznej wiadomości” jak i jej kolejne przekształcenia (31) pozwoliły nie tylko na zidentyfikowanie braków w zakresie zgodności tej instytucji z wymaganiami Konwencji z Aarhus i propozycji ich naprawienia, ale też i ogólną tezę o charakterze teoretycznym. Otóż ogólnym wnioskiem z tych badań jest stwierdzenie, że w polskim prawie od kilkunastu lat funkcjonuje pewna grupa przepisów regulujących pewne obowiązki organów administracji, które to obowiązki potocznie często określane są zbiorczym mianem „powiadomienia społeczeństwa”. Postawić można tezę, iż mimo, że termin ten nie jest zdefiniowany ani nawet nie występuje w polskim prawie pozytywnym, tym niemniej mamy tu do czynienia z wyodrębnieniem się nowej instytucji prawnej „powiadomienia społeczeństwa”. Co więcej, w ramach tej instytucji funkcjonuje instytucja „podania do publicznej wiadomości”, która jest z nią ściśle związana zarówno co do genezy jak i celu swego powstania.

Instytucja „powiadomienia społeczeństwa” jest specyficzną formą szerszej instytucji prawnej powiadomienia, znanej od dawna polskiemu prawu administracyjnemu. Ma ona zastosowanie

tylko w sprawach z zakresu ochrony środowiska, przy czym zwrócić należy uwagę, że ani nie obejmuje ona wszelkich postępowań administracyjnych z tego zakresu, ani też, co do zasady, nie wyklucza ona stosowania przewidzianych innymi sposobami form powiadamiania np. stosowania postanowień kpa odnośnie powiadamiania stron postępowania w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Instytucja ta stworzona została na potrzeby tzw. procedury udziału społeczeństwa w sprawach ochrony środowiska obejmującej tylko niektóre z wielu postępowań funkcjonujących w dziedzinie ochrony środowiska i obecnie funkcjonuje praktycznie tylko w ramach tej procedury (31).

Ważną rolę w procedurze udziału społeczeństwa regulowanej w Konwencji z Aarhus odgrywa zobowiązanie do należytego uwzględnienia rezultatów udziału społeczeństwa. Wprowadzenie tego zobowiązania stanowiło istotne novum i stanowiło próbę zaradzenia jednemu z najbardziej dotkliwych braków istniejących wcześniej mechanizmów udziału społeczeństwa a mianowicie braku gwarancji prawnych rzeczywistego wpływu udziału społeczeństwa na efekty procesu decyzyjnego (35). Z uwagi nowatorski charakter tego zobowiązania badania jego znaczenia prawnego miały istotne znaczenie praktyczne, co stanowiło istotną zachętę do ich podjęcia.

Punktem wyjścia do badań na temat obowiązku należytego uwzględnienia rezultatów udziału społeczeństwa było ustalenie procedur decyzyjnych, do których obowiązek ten ma zastosowanie. Badania tej kwestii doprowadziły mnie do wniosku, że pomimo pewnych różnic w sformułowaniu tego obowiązku zgodzić się należy z poglądami sugerującymi, że ma on zastosowanie nie tylko do decyzji objętych artykułem 6 Konwencji ale też i do planów i programów objętych artykułem 7 oraz aktów normatywnych objętych artykułem 8 Konwencji (35).

Badania dotyczące znaczenia prawnego obowiązku należytego uwzględnienia rezultatów udziału społeczeństwa doprowadziły mnie do wniosku, iż – wbrew spotykanym niekiedy oczekiwaniom – nie oznacza on ani przyznanego społeczeństwu prawa do decydowania o losie danego przedsięwzięcia ani też zobowiązania do zaakceptowania wszystkich uwag zgłoszonych przez społeczeństwo (35). Uznałem też, że zgodzić się należy z widzeniem obowiązku sporządzenia uzasadnienia do decyzji z art.6 ustęp 8 Konwencji jako proceduralnego gwaranta określonego w artykule 6 ustęp 7 obowiązku uwzględnienia rezultatów udziału społeczeństwa. Z drugiej strony jednak uznałem, że rutynowa praktyka nie akceptowania żadnych uwag społeczeństwa – z uwagi na rachunek prawdopodobieństwa - może być traktowana jako naruszenie Konwencji pomimo wypełnienia obowiązku ujęcia ich w uzasadnieniu do decyzji (35).

g) Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Badania nad dostępem do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska miały charakter głównie porządkująco-opisowy. Zmierzały one do przede wszystkim do przedstawienia genezy postanowień Konwencji z Aarhus w zakresie dostępu wymiaru sprawiedliwości w kontekście poświęconych temu zagadnieniu nielicznych postanowień

aktów prawa międzynarodowego oraz wspólnotowego (17, 18, 23, 25) oraz wskazania charakteru prawnego oraz roli przewidzianych w artykule 9 Konwencji różnych aspektów tego zagadnienia (25, 33). W tym kontekście na podkreślenie zasługuje dość nowatorska teza zmierzająca do widzenia postanowienie art.9 ustęp 3 Konwencji jako gwarancji wspomnianego w art.1 Konwencji prawa do środowiska (23, 28) oraz badania nad zróżnicowanym ujęciem kwestii legitymacji procesowej w postanowieniach ustępów 1, 2 i 3 w artykule 9 Konwencji (33, 35).

Warte szczególnego odnotowania jest poczynione w artykule opublikowanym w roku 2001 (a więc niedługo po zakończeniu negocjacji) spostrzeżenie o świadomym pominięciu w Konwencji z Aarhus wiążącego obowiązku zagwarantowania dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do planów i programów (18). Owe świadome pominięcie w miarę upływu czasu zostało bowiem zapomniane a kwestia stosowania artykułu 9 Konwencji do planów i programów stała się przedmiotem różnych interpretacji, co spowodowało, że Komitet ds. Przestrzegania Konwencji w precedensowej sprawie ACCC/C/2008/32 (Part I) nie mógł uzgodnić stanowiska w tym względzie (38).

Odrębnym nurtem badawczym w moich badaniach była kwestia gwarancji prawnych dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska w prawie wspólnotowym/unijnym. Badania te obejmowały przede wszystkim próby ujednoczenia podejścia do tego zagadnienia w państwach członkowskich w postaci projektu dyrektywy o dostępie do sprawiedliwości (23, 25) jak też i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (40). Przedmiotem badań była też kwestia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska w odniesieniu do działań i zaniechań instytucji UE. Istotnym problemem jest tutaj restrykcyjna interpretacja postanowień Traktatów przez Trybunał stosujący tzw. test Plaumanna co w efekcie uniemożliwia w istocie organizacjom ekologicznym występowanie w interesie publicznym ze skargami na działania lub zaniechania instytucji UE (38, 39, 40).

Ostatnim wreszcie wartym wspomnienia nurtem badawczym nad dostępem do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska jest badanie sytuacji w tym zakresie w Polsce. Badania te mają charakter zarówno porządkująco-opisowy, jak na przykład próba pokazania sytuacji w Polsce w kontekście projektu dyrektywy o dostępie do sprawiedliwości (23) jak też i bardziej analityczny – jak w przypadku analizy ograniczeń dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do wydawania pozwoleń zintegrowanych w Polsce w kontekście wymagań Konwencji z Aarhus i prawa UE (41).

V. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych

V.A. Publikacje

Na pełny zestaw moich publikacji składa się 29 książek i około dwustu artykułów w języku polskim, angielskim, rosyjskim i niemieckim z zakresu prawa ochrony środowiska, a także

ogólnych zagadnień dostępu do informacji, procedury administracyjnej i prawa europejskiego (pełny wykaz publikacji – Załącznik 4).

Poza wymienionym wyżej publikacjami składającymi się na cykl publikacji na temat „Gwarancje prawne uprawnień społeczeństwa w ochronie środowiska: konwencja z Aarhus i jej implementacja w prawie Unii Europejskiej i prawie polskim” pozostałe publikacje koncentrują się wokół następujących obszarów badawczych:

- Oceny oddziaływania na środowisko
- Rozwój historyczny prawa ochrony środowiska, zagadnienia systemowe i harmonizacja z *acquis* środowiskowym
- Regulacja prawna genetycznie zmodyfikowanych organizmów (GMO)
- Organizacja administracji
- Ochrona przyrody
- Zintegrowane zapobieganie i kontrola zanieczyszczeń (IPPC)

Część z tych publikacji ma charakter opisowy lub pomyślane są jako podręczniki dydaktyczne lub szkoleniowe. Szczególną rolę odgrywają publikacje w postaci komentarzy do przepisów.

V.B. Referaty na konferencjach

W okresie od uzyskania doktoratu wygłosiłem:

- przeszło 100 referatów na konferencjach międzynarodowych
- około 20 referatów na konferencjach krajowych

Zdecydowana większość tych referatów wygłoszona była na zamówienie organizatorów. Tematyka referatów w dużej mierze skupiona jest na różnych aspektach aktywności społeczeństwa w ochronie środowiska oraz na problematyce ocen oddziaływania na środowisko. O ile przy tym początkowo tematyka moich wystąpień skupiona była na przedstawianiu tych zagadnień w odniesieniu do sytuacji w Polsce – to stopniowo od końca lat 90-tych XX wieku skupione są one na przedstawianiu tych zagadnień w świetle wymagań prawa międzynarodowego i unijnego. (Wykaz referatów - patrz Załącznik nr 4)

V.C Udział w tworzeniu i kontroli przestrzegania przepisów objętych problematyką badawczą

Efekty mojej działalności badawczej znalazły odzwierciedlenie w szeregu aktów prawnych, w tworzeniu których uczestniczyłem jako autor lub współautor projektu danego aktu prawnego a także w działalności orzeczniczej w ramach specjalnych organów powołanych do kontroli przestrzegania przepisów prawa międzynarodowego.

Jeśli chodzi o udział w tworzeniu aktów prawnych to pierwsze doświadczenia nabierałem w latach 1993-1996 jako członek grupy ekspertów Rady Europy ds. opracowania tzw. modelu prawa ochrony środowiska. Później miałem okazję uczestniczyć w tworzeniu międzynarodowych, unijnych i polskich przepisów w dziedzinie ochrony środowiska i bezpieczeństwa biologicznego, w tym w tworzeniu aktów prawnych kluczowych dla omawianej tutaj problematyki badawczej. Miedzy innymi w latach 1996-1998 byłem delegatem rządu RP, wybranym wice-przewodniczącym negocjacji w sprawie konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Konwencja z Aarhus), w latach 2000 – 2003 - delegatem rządu RP na negocjacje w sprawie protokołu nt. rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń (tzw. PRTR), w latach 2001 – 2003 - delegatem rządu RP na negocjacje w sprawie protokołu nt. Strategicznych Ocen Środowiskowych (SEA), wybranym Wiceprzewodniczącym Grupy Roboczej negocjującej projekt protokołu. W latach 2011-2013, na zlecenie Sekretariatu Konwencji z Aarhus opracowałem projekt Wytycznych EKG ONZ w sprawie udziału społeczeństwa (wspomniane już tzw. Maastricht Recommendations), zaś w latach 2013-2016 na zlecenie Sekretariatu Konwencji o awariach przemysłowych uczestniczyłem w przygotowaniu projektu nowelizacji tej konwencji.

W Polsce na zlecenie rządu polskiego, uczestniczyłem w opracowaniu szeregu ustaw w tym m.in. byłem autorem projektu ustawy o genetycznie zmodyfikowanych organizmach (uchwalona w 2001 roku) oraz projektu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (uchwalona w 2008 roku). Byłem także współautorem projektu ustawy – Prawo ochrony środowiska (uchwalona w 2001 roku).

W Gruzji, jako ekspert ONZ oraz Unii Europejskiej byłem współautorem projektu Kodeksu Ocen Środowiskowych (Environmental Assessment Code) przyjętego w czerwcu 2017 r. - co zostało potwierdzone certyfikatem z podziękowaniami od rządu Gruzji.

W latach 2009 - 2018 współpracowałem, jako ekspert ONZ oraz Unii Europejskiej, z władzami Ukrainy w reformie legislacyjnej systemu ocen oddziaływania na środowisko na Ukrainie, zakończonej uchwaleniem w maju 2017 roku ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko przedsięwzięć i w marcu 2018 roku ustawy o strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko - co zostało potwierdzone certyfikatem z podziękowaniami od rządu Ukrainy.

Jako ekspert ONZ, Unii Europejskiej lub OBWE pomagałem rządowi szeregu krajów (w tym w Azerbejdżanie, Mołdawii, Kirgistanie, Kazachstanie i Uzbekistanie) w tworzeniu nowoczesnej regulacji prawnej dostępu środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Prace te wciąż trwają.

Ponadto, na zlecenie EKG ONZ byłem autorem lub współautorem szeregu oficjalnych dokumentów o charakterze wytycznych (Guidance or recommendations).

Najważniejsze z nich to:

- (wspólnie z D. Skrylnikowem) przyjęte w 2014 r. *General guidance on enhancing consistency between the Convention and environmental impact assessment within State ecological expertise in countries of Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia* (ECE/MP.EIA/2014/2),
- przyjęte w 2014 r. *Maastricht Recommendations on improving implementation of the provisions of the Aarhus Convention on public participation in decision-making* (ECE/MP.PP/2014/8),
- (wspólnie z Lorenzo van Vijk oraz J.Dusikiem), przyjęte w 2016 r. *UNECE Guidance on land-use planning and siting of hazardous activities* (ECE/MP.EIA/WG.2/2016/5/INF.11),
- (wspólnie z A.Andrusevychem) przyjęte w 2019 r. *Revised Guidelines on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context for Central Asian Countries* (ECE/MP.EIA/27/Add.1 - ECE/MP.EIA/SEA/11/Add.1).

W latach 2015 - 2017, jako ekspert prawny Komisji Gospodarczej ONZ ds. Ameryki Łacińskiej i Karaibów (EC LAC), uczestniczyłem w negocjacjach regionalnej umowy o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa i dostępie do sądu w sprawach ochrony środowiska zakończonych podpisaniem tzw. Escazu Agreement w Kostaryce w marcu 2018 roku

Jeśli chodzi o udział w kontroli przestrzegania przepisów prawa międzynarodowego to byłem członkiem dwóch powołanych w tym celu organów międzynarodowych.

W latach 2004 - 2017 byłem zgłoszonym przez rząd Polski członkiem Komitetu ds. Implementacji Konwencji z Espoo. Komitet ten, powołany w ramach Konwencji EKG ONZ o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (Konwencja z Espoo), ma za zadanie kontrolę przestrzegania i implementacji postanowień Konwencji oraz jej Protokołu w sprawie ocen strategicznych, w tym rozpatrywanie przedłożeń Stron zgłaszających zastrzeżenia do przestrzegania wynikających z nich zobowiązań przez inne Strony.

Od 2006 roku jestem członkiem Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus. Komitet ten, jak już wspomniano wcześniej, ma za zadanie kontrolę przestrzegania i implementacji postanowień Konwencji oraz, w tym rozpatrywanie przedłożeń Stron oraz powiadomień (skarg) pochodzących od społeczeństwa, zgłaszających zastrzeżenia do przestrzegania wynikających z Konwencji zobowiązań przez jej Strony.

Swego rodzaju potwierdzeniem mojej aktywnej roli w tworzeniu i kontroli przestrzegania przepisów prawa w zakresie uprawnień społeczeństwa w ochronie środowiska było nagrodzenie mnie w 2008 w czasie III Konferencji Stron Konwencji z Aarhus odznaczeniem

Order of Knight of the Aarhus Convention za zasługi dla promowania zasad demokracji w ochronie środowiska.

V.D. Współpraca z zagranicą

Istotną rolę w mojej aktywności zawodowej odgrywa współpraca z różnymi organizacjami międzynarodowymi oraz zagranicznymi instytucjami i stowarzyszeniami naukowymi.

Od przeszło 20 lat współpracuję na bieżąco z różnymi agendami ONZ, w tym przede wszystkim z sekretariatami trzech konwencji EKG ONZ: konwencji z Aarhus, Konwencji z Espoo oraz Konwencji o awariach przemysłowych. Współpracuje też z UNEP oraz OBWE.

Od kilkunastu lat współpracuję też z szeregiem instytucji europejskich, w tym zwłaszcza z Komisją Europejską w wykonywaniu różnego rodzaju opracowań i analiz (w tym tzw. Conformity checking), udziale jako wykładowca w organizowanych przez Komisję szkoleniach oraz projektach wdrożeniowych, a także doradzaniu w ramach tzw. Expert Group on Environmental Justice (zob. Załącznik nr 4).

Od szeregu lat jestem stałym współpracownikiem Akademii Prawa Europejskiego (ERA) w Trewirze. Uczestniczę regularnie jako wykładowca w organizowanej przez Akademię tzw. Szkole Letniej Prawa Ochrony Środowiska a także w różnego rodzaju konferencjach i szkoleniach (zob. Załącznik nr 4).

Prowadziłem wykłady, jako zaproszony wykładowca, na kilku uczelniach zagranicznych, na stałe współpracuję jako wykładowca na tzw. Szkole Letniej Prawa Ochrony Środowiska Uniwersytetu w Como oraz Riga Graduate School of Law.

Od początku lat 90-tych XX wieku prowadzę regularną współpracę z szeregiem ośrodków naukowych w Europie, USA i Japonii. Efektem tej współpracy były między innymi staże w różnych ośrodkach naukowych (zob. Załącznik nr 4) oraz udział w szeregu inicjatyw, projektów i programów badawczych (zob. Załącznik nr 4) a także udział w różnego rodzaju stowarzyszeniach naukowych i sieciach badawczych (zob. Załącznik nr 4).

Warta wspomnienia w tym kontekście jest prowadzona w latach 2008 - 2009 współpraca z Uniwersytetem w Kopenhadze w projekcie tzw. „Copenhagen Competition” tzn. międzynarodowym konkursie Wydziałów Prawa z sześciu kontynentów nt. Climate Change – jako członek sześciuosobowego międzynarodowego jury oceniającego prace konkursowe. Obejmowało to konkurs pisemny jesienią 2008 (startowało 16 Wydziałów Prawa) oraz konkurs finałowy w marcu 2009, w którym startowało osiem Wydziałów Prawa, a zwycięzcom nagrodę wręczał Premier Danii.

V.E. Działalność dydaktyczna, szkoleniowa i ekspercka

Wyniki badań naukowych i doświadczenia związane z tworzeniem oraz kontrolą przestrzegania prawa staram się szeroko wykorzystywać w działalności dydaktycznej, szkoleniowej i eksperckiej.

Istotnym elementem mojej działalności dydaktycznej jest prowadzenie zajęć w języku angielskim. Dotyczy to nie tylko wspomnianych wyżej zajęć prowadzonych zagranicą ale także i zajęć dla studentów krajowych. Na Uniwersytecie w Opolu prowadzę szereg wykładów i ćwiczeń w języku angielskim a także seminarium dla osób chcących pisać pracę magisterską po angielsku (zob. Załącznik nr 4). W pracy dydaktycznej szeroko wykorzystuję nowoczesne metody i pomoce naukowe. W roku 2009 zostałem nagrodzony nagrodą Quality rektora Uniwersytetu Opolskiego za zaangażowanie w dzieło podnoszenia jakości kształcenia zgodnie z procesem bolońskim

Uzupełnieniem działalności dydaktycznej jest działalność szkoleniowa. W latach 2000-2018 przeprowadziłem przeszło 70 szkoleń w kraju dla różnych podmiotów (zob. Załącznik nr 4) na temat wymagań prawa międzynarodowego, unijnego i polskiego z zakresu: dostępu do informacji, udziału społeczeństwa, ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć i ocen strategicznych, dostępu do wymiaru sprawiedliwości, pozwoleń zintegrowanych, rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń.

Ponadto przeprowadziłem około 40 szkoleń i konferencji szkoleniowych pod egidą różnych organizacji międzynarodowych w krajach Europy Wschodniej, Bałkanów, Kaukazu, Azji Centralnej (zob. Załącznik nr 4).

Jako wykładowca uczestniczyłem też w kilkunastu konferencjach naukowo-szkoleniowych dla sędziów z Unii Europejskiej (zob. Załącznik nr 4)

W okresie od uzyskania doktoratu wykonałem (samodzielnie lub jako współautor) około 200 ekspertyz, opinii i opracowań dla różnych podmiotów, w tym:

- Sejmu i Senatu RP,
- innych organów władzy publicznej, administracji państwowej i samorządowej w Polsce,
- organizacji międzynarodowych,
- organizacji ekologicznych,
- podmiotów gospodarczych.

Najważniejsze z nich wyszczególnione są w Załączniku nr 4.

474