

---

# Ekomediacja i rozszerzone uczestnictwo w prawie ochrony środowiska

---

Wykład z cyklu

"Ochrona środowiska w praktyce"

Dr Anna Haładyj  
Katedra Prawa Zarządzania Środowiskiem  
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji  
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

---

# motto

- *Efektywne konsultacje to takie, w których decydenci uważnie słuchają głosu społeczeństwa w interaktywnym procesie wymiany informacji, a decyzja co do ostatecznego kształtu przedsięwzięcia lub planu jest wypadkową pierwotnego projektu i zgłoszonych uwag. Może to oznaczać również decyzję o odstąpieniu od realizacji planowanego przedsięwzięcia.*<sup>[1]</sup>
  - <sup>[1]</sup> Słowniczek dobrych konsultacji społecznych, Decyzje dotyczące środowiska – warunki dobrych konsultacji społecznych, Projekt WWF Polska
-

---

# Partycypacja społeczna

- aktywny udział obywateli w istotnych sprawach dotyczących społeczności, których są członkami, to podstawa społeczeństwa obywatelskiego.
  - Przejawia się ona na różnych poziomach – może dotyczyć niewielkich grup społecznych, wspólnot i społeczności lokalnych, jak i też dużych zbiorowości na poziomie regionów czy całego kraju, albo określonych grup społecznych związanych z wybranymi sektorami gospodarki czy życia społecznego.
-

---

# Partycypacja społeczna w ochronie środowiska

- zakłada uczestnictwo ludzi (mieszkańców i użytkowników) w projektowaniu i podejmowaniu rozstrzygnięć mających wpływ na funkcjonowanie tej społeczności pod względem:

**społecznym, ekonomicznym,  
gospodarczym, kulturowym, zdrowotnym  
i środowiskowym**

---

# zalety i wady partycypacji w ochronie środowiska

- Zmniejszenie/kanalizacja/likwidacja konfliktów
- Ograniczenie/wykluczenie nieposłuszeństwa obywatelskiego
- Szybkie i skuteczne wdrażanie decyzji
- Budowanie świadomości ekologicznej społeczności i współodpowiedzialności za podejmowane decyzje
- Wydłużenie czasu podejmowania rozstrzygnięcia w sprawie
- Konieczność współpracy z osobami nieposiadającymi specjalistycznego wykształcenia
- Pieniactwo procesowe i nierespektowanie ustaleń
- Konieczność obiektywnego reprezentowania w konflikcie interesu: inwestora, społeczności lokalnej i ochrony środowiska
- Pozbawienie urzędnika omnipotencji

---

# partycypacja społeczna

## - konwencja terminologiczna

### **W szerszym znaczeniu**

- udział zainteresowanej społeczności w postępowaniu,
- konsultacje społeczne,
- referenda lokalne,
- dostęp do informacji publicznej
- dostęp do informacji o środowisku,
- dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska

### **W węższym znaczeniu**

- udział zainteresowanej społeczności w postępowaniu
-

---

udział zainteresowanej  
społeczności w postępowaniu

**Niesformalizowane formy udziału  
zainteresowanej społeczności**

The diagram consists of a large, horizontal, olive-green oval with a black outline. Two black arrows originate from the text 'udział zainteresowanej społeczności w postępowaniu' at the top. One arrow points to the left side of the oval, and the other points to the right side of the oval. The text 'Niesformalizowane formy udziału zainteresowanej społeczności' is centered within the oval in a bold, black, sans-serif font.

# Podstawy prawne partycypacji społecznej

- Deklaracja z Rio de Janeiro, zasada 10;
- konwencja regionalna o dostępie do informacji o środowisku, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska - „konwencja z Aarhus”
- dyrektywa 2003/35/WE w sprawie udziału społecznego przy podejmowaniu planów i programów dotyczących środowiska oraz zmieniająca w zakresie udziału społecznego i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę 1985/337/EWG i 1996/61/WE
- rozporządzenie WE nr 1049/2001
- Rozporządzenie 1367/2006 – tzw. rozporządzenie Aarhus
- Protokół w sprawie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, z 21 maja 2003 r. (Kijów)
- Inne dyrektywy (RDW, dyrektywa 2001/42/WE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko niektórych planów lub programów)

---

# Podstawy prawne partycypacji społecznej

## II

- **Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko**
- **Weszła w życie 15 listopada 2008 r.**

**dotychczasowa regulacja – Prawo ochrony środowiska była niezgodna z prawem wspólnotowym**

---

---

# Wady dotychczasowego procesu uspołeczniania:

- **Etap I – stworzenie warunków do konsultacji**

zbyt mała ilość upublicznionych informacji, zbyt późne rozpoczynanie procedury z udziałem społecznym, hermetyczny język

- **Etap II - udziału społecznego**

brak powtarzalności procedury partycypacji, wąskie traktowanie partycypacji (brak warsztatów, forów itp.), ograniczanie udziału ekspertów, w tym organizacji ekologicznych

- **Etap III – efekty udziału**

Wąskie informowanie o sposobie wykorzystania uwag i wniosków, brak możliwości monitorowania efektów konsultacji

---

# Sformalizowane procedury partycypacji społecznej w ustawie o oś

## ■ Procedura uchwałodawcza

przysługujące **każdemu** prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa

### **Kiedy?**

przed przyjęciem dokumentów strategicznych lub ich zmianą

### **Jak często?**

Jednorazowo☹

### **W jakim terminie?**

Co najmniej 21 dni

## ■ Procedura administracyjna

przysługujące **każdemu** prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa

### **Kiedy?**

przed przyjęciem dokumentów strategicznych lub ich zmianą

### **Jak często?**

Jednorazowo☹

### **Kto ma szczególne uprawnienia?**

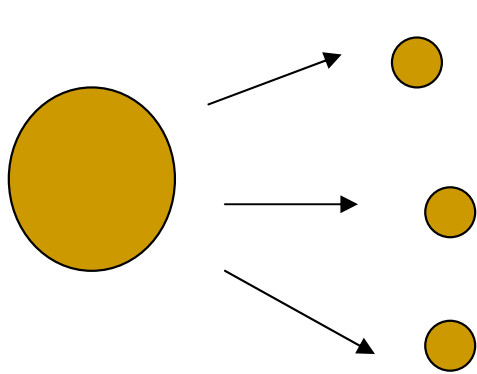
Strony postępowania oraz **organizacje ekologiczne**

### **W jakim terminie?**

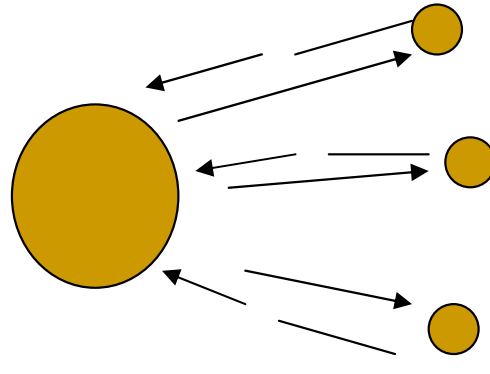
21 dni

# Formy udziału społecznego w postępowaniach środowiskowych

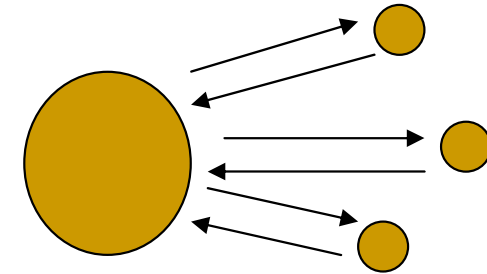
(wg OECD)



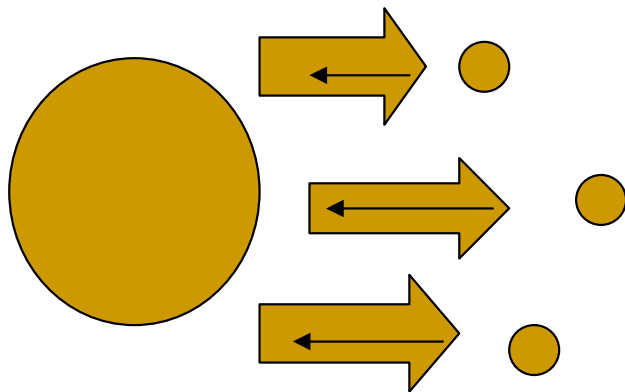
Informowanie



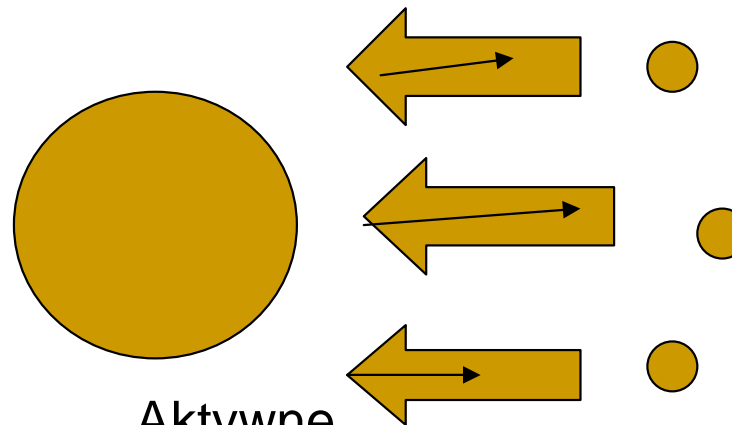
Konsultacje



Włączanie społeczeństwa poprzez debatowanie

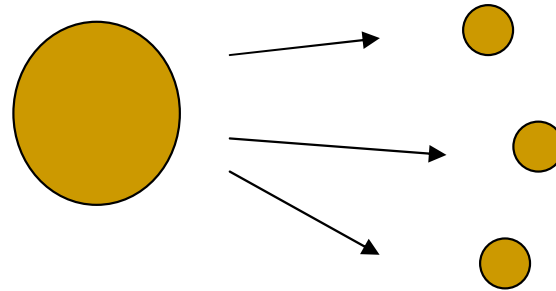


Aktywne uczestnictwo prowadzone przez władze



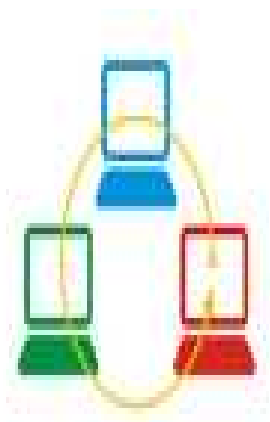
Aktywne uczestnictwo prowadzone przez społeczeństwo

# Informowanie:



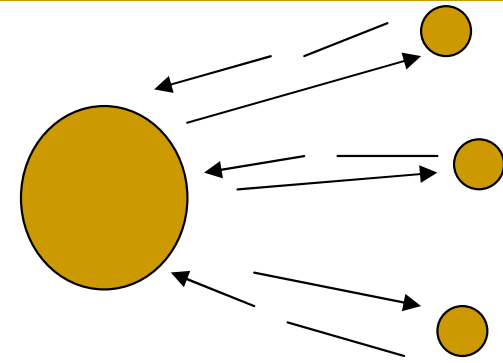
- Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie przez:
- BIP oraz bazy danych o środowisku i jego ochronie np. Ekoportal

<http://www.ekoportal.pl/jetspeed/portal/portal>



Prowadzenie publicznie dostępnego wykazu danych

# Konsultacje w rozumieniu OECD

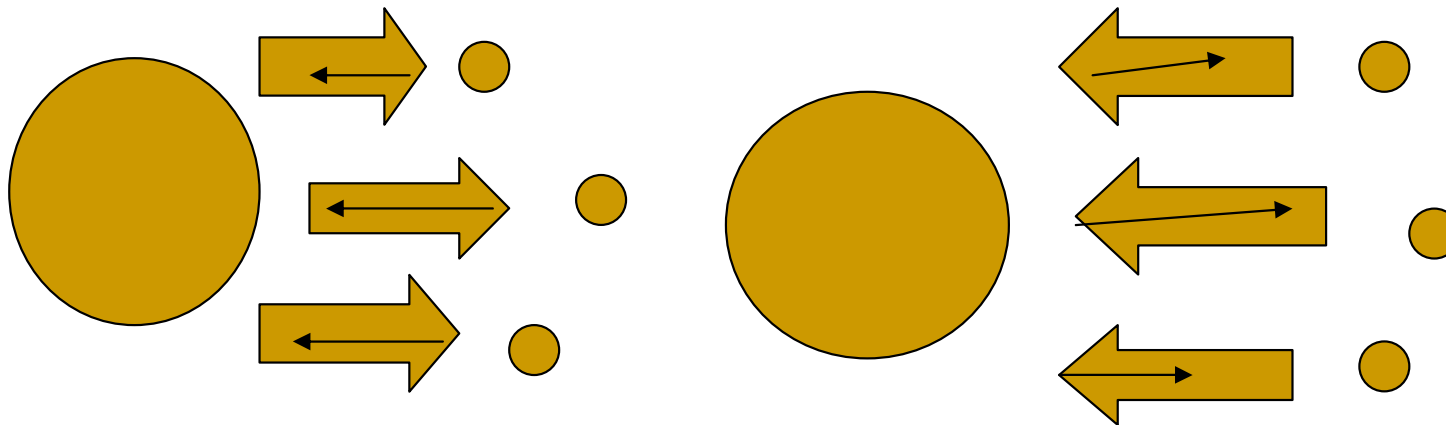
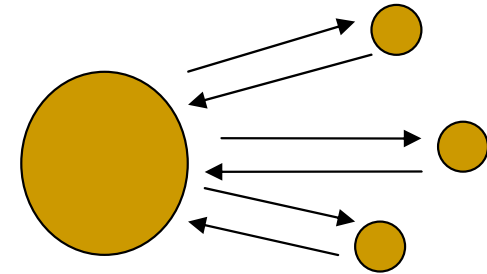


- to udział społeczeństwa w ochronie środowiska z ustawy oos
- Czyli procedura uregulowana prawnie

# Włączanie społeczeństwa przez debatowanie i aktywne uczestnictwo

to niesformalizowane formy udziału  
zainteresowanej społeczności  
obejmujące:

- Rozszerzone uczestnictwo
- Negocjacje i ekomediację



---

# Rozszerzone uczestnictwo

- Grupy doradcze i konsultacyjne
  - Planowanie w praktyce
  - Ocena społeczna
  - Konferencja uzgodnieniowa wg zasady konsensusu
  - Budowanie wspólnej wizji
-

---

# Rozszerzone uczestnictwo

- Prowadzone przed przyjęciem dokumentów
  - Mniej skuteczne przy podejmowaniu decyzji
  - Prowadzone w sposób niesformalizowany i niewiążący organu administracji
  - Służące przede wszystkim zaprezentowaniu koncepcji i wypracowaniu metod realizacji dokumentu/ przedsięwzięcia
  - nieskuteczne w przypadku syndromu NIMBY i LULU bo nie zakłada wzajemnych ustępstw stron
-

---

# Negocjacje

- to dwustronny proces komunikowania się, którego celem jest osiągnięcie porozumienia, gdy przynajmniej jedna strona nie zgadza się z daną opinią lub z danym rozwiązaniem sytuacji. Negocjacje to sposób porozumienia się w celu rozwiązania konfliktu oraz dojścia do porozumienia obydwu stron, proces wzajemnego poszukiwania takiego rozwiązania które satysfakcjonowałoby zaangażowane w konflikt strony.
-

---

# Fazy negocjacji

## ■ Analiza i ocena sytuacji

- ❑ zdefiniowanie problemu
- ❑ zdefiniowanie korzyści i interesów obu stron
- ❑ opracowanie możliwości
- ❑ zbieranie informacji

## ■ Planowanie

- ❑ podjęcie decyzji odnośnie do planu działania
  - ❑ wybór priorytetów własnych interesów
  - ❑ opracowanie nowych możliwości i kryteriów
  - ❑ porozumienie stron
-

---

# Problemy przy negocjacjach:

- ❑ różnica w postrzeganiu faktów
  - ❑ poczucie frustracji i złość
  - ❑ trudności w komunikowaniu się
  - ❑ brak aktywnego słuchania
  - ❑ angażowanie się w osobiste potyczki
-

# Wady negocjacji w konfliktach w ochronie środowiska przy realizacji inwestycji

- Partnerzy: inwestor, organ administracji, społeczność lokalna – różne grupy partnerów, różne potrzeby, punkty widzenia i problemy w ramach grupy „społeczność lokalna”
- Niektórzy negocjujący posiadają doświadczenie zawodowe (inwestor) w negocjacjach handlowych inni mogą czuć się manipulowani
- Podejrzanie, że inwestor i organ administracji „dogadają się” za plecami społeczności lokalnej
- Przekonanie, że stoimy „po dwóch stronach barykady”

# Mediacje

- (łac. mediare – być w środku) – dobrowolny i poufny proces dochodzenia do rozwiązania sporu, prowadzony w obecności osoby neutralnej – *mediatora*. Jest to pośredniczenie w sporze, mające na celu pomoc (dwóm lub więcej) stronom w osiągnięciu porozumienia.
- Mediacje społeczne różnią się od rozstrzygnięć instytucjonalnych (w tym sądowych) przede wszystkim tym, że ich celem nie jest ustalenie, kto ma rację, ale *wypracowanie rozwiązania satysfakcjonującego strony sporu*.
- **Mediator nie ma władzy podejmowania decyzji merytorycznych. Jego celem jest pomoc zwaśnionym stronom w dobrowolnym osiągnięciu ich własnego, wzajemnie akceptowanego porozumienia w spornych kwestiach.**

---

# 12 etapów mediacji według Christophera W. Moore'a

- nawiązanie kontaktu ze stronami
  - wybór strategii mediacji
  - zbieranie i analiza informacji
  - sporządzenie szczegółowego planu mediacji
  - budowanie zaufania i współpracy
  - rozpoczęcie sesji mediacyjnej
  - zdefiniowanie spraw i ustalenie planu
  - odkrywanie ukrytych interesów
  - generowanie opcji rozwiązań
  - ocena możliwości rozwiązań
  - przetarg końcowy
  - osiągnięcie formalnego porozumienia
-

---

# Zalety mediacji

- Możliwość pracy z większą grupą
  - Osiąganie częściowych kompromisów podczas kolejnych rund
  - mediacje prowadzone przez bezstronnego mediatora dają większą gwarancję bezstronności rozstrzygnięcia i uwzględnienia interesów wszystkich uczestników
-

---

# Ekomediacją NIE JEST

- Ugoda administracyjna zawierana w postępowaniu administracyjnym trybie **kpa**
  - Ugoda sądowo administracyjna zawierana w postępowaniu sądowoadministracyjnym przed WSA
  - Ponieważ są prowadzone przez organ przed którym już toczy się postępowanie a nie bezstronnego mediatora
  - organ w ramach ugody nie może zostać związany jej postanowieniami
-

---

# Okragły stół jako przykład ekomediacji

- Okragły stół dla Rospudy
  - Warszawski Okragły stół transportowy (InE)
  - Okragły stół energetyki
  - Okragły stół ws. sporu o odpady w Krakowie
  - Okragły stół dla Nieszawy (tama)
-

---

# Zalety okrągłego stołu jako formy ekomediacji

/na przykładzie OS dla Rospudy/

- Partnerskie traktowanie stron zasiadających przy jednym stole
  - podniesienie jego rangi przez inicjatywę MŚ i MI, nagłośnienie w mediach
  - Bezstronny mediator
  - Okazanie chęci do prowadzenia rozmów
-

# Wady na przykładzie OS dla Rospudy

- Traktowanie OS jako ostatniej deski ratunku w sytuacjach gdy doszło do eskalacji konfliktu
- Reprezentacja społeczeństwa pośrednia a nie bezpośrednia (radni a nie „każdy” ani przedstawiciele społeczeństwa wybrani bezpośrednio do reprezentowania tej sprawy)
- Brak komitetu monitorującego
- Brak świadomości prawnej skutków ustaleń OS dla Rospudy dla uczestników ze strony społecznej
- Wąskie określenie uczestników (mieszkańcy Augustowa, brak np. mieszkańców okolic alternatywnych przebiegów trasy)

# Wymogi skutecznej mediacji przy okrągłym stole

- Mediator posiadający zarówno wiedzę techniczną jak i *soft skills*
- Odgórnie ustalony sposób wyboru reprezentantów stron
- Odgórnie ustalona ilość rund spotkań i ich tematyka
- Brak publiczności (usztynwienie stanowisk)
- Komitet monitorujący wdrażanie ustaleń
- Świadomość skutków ustaleń dla społeczności lokalnej i NGO (przyjęcie ustaleń OŚ wyklucza akty obywatelskiego nieposłuszeństwa oraz ekoterroru)

---

# Skutki ekomediacji

- Zawarcie porozumienia między: inwestorem, społecznością lokalną, NGO-sami oraz organem administracji co do określonego sposobu postępowania w sprawie
-

---

# Problem:

- Moment przeprowadzenia procesu ekomediacji
  - Charakter prawny takiego porozumienia, zwłaszcza w odniesieniu do organu administracji
  - Protesty społeczne tych, którzy nie uczestniczyli lub nie czuli się reprezentowani lub których interesy nie zostały należycie uwzględnione
-

---

# Moment przeprowadzenia procesu ekomediacji

- Zanim postępowanie zostanie wszczęte
  - Gdy są już twarde dane nt. możliwego oddziaływania (np.. raport ooś)
  - ALE: nie ma wtedy „stron”, brak procedur powiadamiania o OS, te same zarzuty mogą być podnoszone potem w postępowaniu administracyjnym i mieć potencjalnie wpływ na jego wynik (zwłaszcza jeśli zgłasza je „strona”)
-

---

## Jeśli ekomediacja jest prowadzona po fakcie

- Budzi wątpliwości jej cel –kanalizacja konfliktów, interes polityczny, stworzenie pozorów?
  - Mimo przekonania jej uczestników nie ma mocy silniejszej od wydanych dotychczas rozstrzygnięć które muszą być wzruszone we właściwej procedurze o ile są sprzeczne z prawem
-

---

# Charakter prawny porozumienia

- Organy administracji działają na podstawie i w granicach prawa
  - Formalizacja działań proceduralnych – np. wniosek w wydanie DUŚ uruchamia procedurę ooś i z udziałem społecznym
  - Organ jest gospodarzem takiego postępowania i wydaje decyzję w sprawie na podstawie całego materiału dowodowego
-

---

## art. 7 kpa

- organ administracji w toku postępowania stoi na straży praworządności i podejmuje wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny oraz słuszny interes obywateli.
-

---

# Możliwe rozwiązania:

Uznanie porozumienia za:

- Umowę
- Wiążącą informację
- **przrzeczenie publiczne**

Którego przedmiotem jest działanie organu w sposób określony w przrzeczeniu

---

---

# Aby przyrzeczenie wiązało organ musi spełniać następujące przesłanki:

1. podjęcie przyrzeczenia w sprawie załatwianej w drodze decyzji administracyjnej
  2. udział w mediacji organu właściwego do wydania decyzji
  3. uprawniony z tytułu uzgodnienia jest podmiot będący stroną toczącego się postępowania administracyjnego
  4. zachodzi tożsamość sprawy
  5. treścią rozstrzygnięcia jest skonkretyzowany zamiar organu administracji
-

---

Przyrzeczenie nie będzie wiązało organu,  
gdy:

- Jest sprzeczne z prawem
  - Zostanie zawarte podstępem
  - Będzie niewykonalne
-

---

# ALE:

- Istotą mediacji jest nie tylko nadawanie uprawnień, lecz rezygnacja z pewnych praw
  - Mediacja wywołuje skutek nie tylko wobec stron postępowania lecz „każdego”
  - Co oznacza konieczność władczego rozstrzygnięcia sprawy w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym z udziałem „stron” i uwagami i wnioskami „każdego”.
  - Ponieważ przyrzeczenie może dotyczyć wyłącznie spraw w których organ może wydać decyzję, pozostawia poza swoim zakresem uchwalanie dokumentów strategicznych.
-

# Protesty społeczne

- Przekonanie, że „sąd sądem, a sprawiedliwość musi być po naszej stronie”
- Pieniactwo procesowe, formy obywatelskiego nieposłuszeństwa (protesty, blokady itp.) a nawet akty terroru i ekoterroru niezadowolonych z rozstrzygnięcia
- W przypadku niewłaściwego określenia zainteresowanej społeczności – protesty innych zainteresowanych społeczności np. Przy decyzjach lokalizacyjnych.

---

## Sprawy wymagające ekomediacji w najbliższej przyszłości:

- Wynikające z PO liŚ inwestycje np. Zakłady termicznego przetwarzania odpadów
  - Wynikająca z nowej Polityki Energetycznej lokalizacja elektrowni jądrowej oraz składowisko odpadów promieniotwórczych
  - Liczne inwestycje drogowe
  - W przeciwnym przypadku należy się liczyć z głośnymi protestami społecznymi
-

---

# Podsumowanie

Stosowanie partycypacji uregulowanej tylko w ustawie o oś jest niewystarczające do

- określenia preferencji społeczeństwa, potrzeb i interesów zainteresowanej społeczności
  - Nie zapobiega protestom społecznym
  - Wydłuża czas realizacji inwestycji z powodu nielegalnych protestów
  - Nie wzbudza zaufania obywateli do władz publicznych
  - Nie służy budowaniu społeczeństwa obywatelskiego
-