



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/MP.PP/IR/2008/POL
7 May 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

СОВЕЩАНИЕ СТОРОН КОНВЕНЦИИ О ДОСТУПЕ
К ИНФОРМАЦИИ, УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ
В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И ДОСТУПЕ
К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Третье совещание

Рига, 11-13 июня 2008 года

Пункт 6 а) предварительной повестки дня

Процедуры и механизмы, способствующие осуществлению

Конвенции: доклады об осуществлении

ДОКЛАД ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ПОЛЬШЕЙ¹

Пункт 2 статьи 10 Конвенции обязывает Стороны на своих совещаниях постоянно контролировать ход выполнения Конвенции на основе информации, регулярно поступающей от Сторон. Решением I/8 Совещание Сторон создало механизм представления информации, с помощью которого каждой Стороне предлагается представлять каждому совещанию Сторон доклад о законодательных, нормативных и других мерах по осуществлению Конвенции и об их практической реализации в соответствии с форматом, изложенным в приложении к этому решению. Секретариату предложено подготавливать для каждого совещания Сторон сводный доклад, подытоживающий достигнутый прогресс и выявляющий важные тенденции, проблемы и решения. Механизм представления информации был доработан в решении II/10, в котором, среди прочего, рассматривается вопрос о подготовке и представлении вторых и последующих докладов.

¹ Настоящий документ был представлен в указанные выше строки ввиду ограниченности ресурсов.

I. ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ ДОКЛАДА

1. В ходе подготовки данного доклада трижды проводились публичные консультации с широкой общественностью, неправительственными организациями (НПО) и государственными органами.
2. На начальном этапе министерство окружающей среды (МОС) объявило на своей вебстранице о начале работы по подготовке доклада и предложило представить замечания по осуществлению Конвенции в Польше. Свои замечания представили две НПО.
3. На втором этапе были подготовлены два вопросника по практическому осуществлению Конвенции: один - был направлен 28 наиболее активным национальным НПО, а другой - 49 органам государственной власти различных уровней, а также учреждениям, выполняющим государственные функции по охране окружающей среды.
4. Оба вопросника были также размещены на вебсайте МОС. В общей сложности 35 государственных органов и две НПО представили ответы на вопросник, которые использовались для подготовки проекта доклада. Были задействованы также другие источники информации, в том числе законодательство по вопросам осуществления положений Конвенции, Статистический ежегодник и вебсайты различных министерств.
5. На третьем этапе с помощью вебсайта МОС были проведены публичные консультации по проекту доклада. Было получено три замечания от НПО, которые были учтены при подготовке окончательного доклада.

II. КОНКРЕТНЫЕ ФАКТЫ, ИМЕЮЩИЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ПОНИМАНИЯ ДОКЛАДА

6. Польша ратифицировала Конвенцию 31 декабря 2001 года (Вестник законов № 78, пункт 706 от 9 мая 2002 года). С этого момента она стала частью национального законодательства и непосредственно применяется в соответствии со статьей 91 Конституции. Недавно были приняты меры по ратификации поправки, касающейся ГИО.
7. Начиная с 27 апреля 2001 года Закон об охране окружающей среды играет решающую роль в деле включения положений Конвенции в национальное законодательство. В этом отношении большое значение имеют также Административно-процессуальный кодекс и Закон о доступе общественности к информации.

8. Правительственные региональные представители (воеводы) и местные органы власти (правительственные органы или органы самоуправления) обладают компетенцией в отношении принятия административных решений по отдельным вопросам (например, по таким, как выдача разрешений на осуществление хозяйственной деятельности или на выбросы загрязнителей, включая комплексные разрешения). МОС не выдает индивидуальных разрешений (за исключением тех, которые касаются генетически измененных организмов (ГИО)), но отвечает за подготовку большинства нормативных актов и национальных планов, программ и политики, касающихся окружающей среды. Такие планы подготавливаются также региональными органами власти (16 регионов (воеводства)), районными органами власти (всего в стране насчитывается около 380 районов (повяты)) и общинными органами власти (всего в стране насчитывается около 2 500 общин (гмины)).

III. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ, НОРМАТИВНЫЕ И ДРУГИЕ МЕРЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ОБЩИХ ПОЛОЖЕНИЙ ПУНКТОВ 2, 3, 4, 7 И 8 СТАТЬИ 3

Статья 3, пункт 2

9. Обязательство оказывать помощь и обеспечивать требуемую ориентацию имеет общий характер. Согласно статье 9 Административно-процессуального кодекса "государственные административные органы обязаны точно и правильно информировать стороны о фактических и юридических обстоятельствах, которые могут влиять на их права и обязанности в контексте административного производства". Государственные органы должны обеспечивать, чтобы лица, участвующие в разбирательствах, не оказывались в неблагоприятном положении из-за отсутствия юридических знаний, и в этой связи они должны оказывать этим лицам помощь.

10. В МОС был создан Экологический информационный центр, который отвечает за распространение информации на центральном уровне, включая сопровождение интернет-портала "Экопортал", в функции которого входит распределение экологической информации и осуществление проектов электронного обучения.

Статья 3, пункт 3

11. В соответствии со статьями 77 и 79 Закона об охране окружающей среды различные субъекты должны содействовать экологическому просвещению. Для решения этой задачи они разрабатывают различные планы, программы и стратегии, в том числе подготовленные МОС в сотрудничестве с министерством просвещения: национальную

стратегию экологического просвещения и программу ее осуществления, а также учебные программы для различных школ.

12. Ответы государственных органов власти на вопросники показывают, что большинство из них реализует ряд образовательных проектов, зачастую в сотрудничестве с НПО. Так, МОС организовало крупномасштабную пропагандистско-просветительскую программу по проблеме изменения климата и выпустило ряд руководств, в том числе по вопросам охраны защищенных районов в сети "Натура 2000", участия общественности в разработке водохозяйственных планов, а также проведения стратегической экологической оценки (СЭО). Кроме того, постоянно осуществляется профессиональная подготовка путем электронного и традиционного обучения по вопросам охраны защищенных районов "Натура 2000", удаления упаковочных отходов и комплексных разрешений.

13. Финансовая поддержка пропагандистской и просветительской деятельности различных учреждений и организаций обеспечивается Национальным фондом охраны окружающей среды и управления водохозяйственной деятельностью. Он поддерживает работу центров экологического просвещения, включая региональные, так называемых зеленых школ, проведение тематических конференций и рабочих совещаний, различных конкурсов для пропаганды экологических знаний, а также разработку различных учебных средств, таких, как фильмы, публикации, вебстраницы и программы альтернативного образования.

Статьи 3, пункт 4

14. Конституция гарантирует свободу ассоциации (пункт 1 статьи 58). В соответствии с Административно-процессуальным кодексом и Гражданско-процессуальным кодексом НПО наделены определенными правами в вопросах участия в процедурах административного и судебного разбирательства. Специальные правила касаются "экологических НПО", т.е. НПО, уставной целью которых является охрана окружающей среды. Им предоставляются специальные права, такие, как право действовать в качестве стороны в процедурах административного разбирательства, предусматривающих обязательное участие общественности, и право подавать в гражданских судах судебные иски от имени общественности в отношении ущерба, нанесенного окружающей среде (см. раздел по статье 9, пункт 3).

15. Закон о благотворительной и добровольной деятельности от 24 апреля 2003 года предусматривает, что государственные органы могут осуществлять общественные функции, в том числе в области охраны окружающей среды, в сотрудничестве с НПО, имеющими статус некоммерческих благотворительных организаций. Такое

сотрудничество может включать совместную деятельность или даже делегирование НПО определенных функций.

16. Ежегодно Национальный фонд охраны окружающей среды и управления водохозяйственной деятельностью в специальном порядке выделяет денежные средства в размере 1 млн. злотых в виде основных субсидий для поддержки НПО. НПО имеют право включать своих представителей в наблюдательные советы национальных и региональных экологических фондов и руководящие комитеты, контролирующее расходование различных средств, выделяемых Европейским союзом (ЕС), а также в различные консультативные органы, включая Комиссию по ГИО, национальные и региональные комиссии по ОВОС² и Национальный совет экомеджмента. Процедура избрания представителей НПО определяется законами, регламентами или внутренними правилами этих органов.

17. МОС назначило координатора по связям с НПО в ряде государственных органов с этой целью были также созданы определенные механизмы (например, Государственное лесохозяйственное предприятие создало специальный Лесном форум).

Статья 3, пункт 7

18. Польша поддерживает международные инициативы, которые способствуют применению принципов Конвенции в других регионах (Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Комиссия по устойчивому развитию (КУР)).

19. Представители НПО входили в состав правительственных делегаций, участвовавших в работе международных форумов, таких, как проведенная в 2000 году Конференция Сторон Конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2000 год) и сессии Польско-немецкого совета по охране окружающей среды.

Статья 3, пункт 8

20. В соответствии с пунктом 1 статьи 225 Административно-процессуального кодекса "ни одному лицу не должно быть причинено какого-либо ущерба или предъявлено обвинение, если оно подало жалобу или ходатайство или представило для публикации текст, имеющий признаки жалобы или ходатайства, при условии что оно действовало в

² Оценка воздействия на окружающую среду.

установленных законом рамках". В соответствии с пунктом 2 "правительственные органы, местные государственные органы и другие местные органы власти, а также органы социальных организаций не должны допускать критики, ограничений и других действий, ущемляющих право подавать жалобы и ходатайства или представлять информацию, которая будет публиковаться в качестве жалобы или ходатайства".

IV. ПРЕПЯТСТВИЯ, ВСТРЕТИВШИЕСЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 3

21. Основной проблемой в области экологического просвещения, упомянутой в вопросниках, было недостаточное финансирование.

22. НПО отметили тенденцию к сужению прав НПО на оспаривание выданных разрешений. Эта тенденция связана с рядом имевших место случаев злоупотребления правом на доступ к правосудию (см. раздел XXVIII), несмотря на тот факт, что эти злоупотребления были осуждены большинством НПО. Введенные ограничения имели целью сузить права, выходящие за сферу охвата обязательств, вытекающих из Конвенции. Однако, по мнению НПО, они ущемляют защищаемые ею права.

V. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ В ОТНОШЕНИИ ПРАКТИЧЕСКОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩИХ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 3

23. Хотя большинством прав, закрепленных в Орхусской конвенции, может пользоваться любой представитель общественности, некоторые из них предоставлены только "заинтересованной общественности".

24. В этой связи применяется конституционный запрет на дискриминацию. Все права применяются независимо от национальной принадлежности или гражданства (юридического адреса или места регистрации).

VI. АДРЕСА ВЕБСАЙТОВ, ИМЕЮЩИХ ОТНОШЕНИЕ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ СТАТЬИ 3

25. www.cios.gov.pl, www.ekoportal.pl - Экологический информационный центр МОС;
www.mos.gov.pl – МОС;
www.mos.gov.pl/aarhus - МОС, материалы по Конвенции;
www.mos.gov.pl/1szkolenia - МОС - электронное обучение;
www.mos.gov.pl/sip/index.htm - МОС - нормативные акты;

www.wrotapomorza.pl; www.woj-pomorskie.pl; www.um.gniezno.pl,
info.fundusze@mos.gov.pl; www.sejmik.kielce.pl; www.warmia.mazury.pl; www.mg.gov.pl;
www.zgora.pios.gov.pl; www.wrotamalopolski.pl; www.ciechanow.powiat.pl - ссылки на
отдельные правительственные органы и органы самоуправления.

VII. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ, НОРМАТИВНЫЕ И ДРУГИЕ МЕРЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 4, КАСАЮЩИХСЯ ДОСТУПА К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

26. Юридические рамки, обеспечивающие доступ к экологической информации, включают следующее: конституционные положения; положения Закона об охране окружающей среды; положения о доступе общественности к информации, содержащиеся в Законе о доступе общественности к информации; Административно-процессуальный кодекс; и положения различных законов о конфиденциальности.

27. Экологическая информация не определена каким-либо конкретным образом, и в этой связи тематический охват доступной информации должен устанавливаться на основе различных нормативных положений. В пункте 2 статьи 19 Закона об охране окружающей среды перечисляется несколько десятков видов документов, с которыми можно ознакомиться, используя доступные для общественности источники (см. раздел по статье 5 пункт 2). Кроме того, в пункте 3 статьи 19 Закона об охране окружающей среды предусматривается наличие "любой другой информации в форме документов или данных в текстовой, визуальной и звуковой форме или баз данных, хранимых на других носителях информации в отношении:

- a) состояния природных элементов и их взаимодействия;
- b) выбросов, а также деятельности и мер, которые оказывают или могут оказать неблагоприятное воздействие на окружающую среду;
- c) воздействия состояния окружающей среды на здоровье человека, качество жизни населения и объекты культурного наследия;
- d) деятельности и мер, в частности административных и экономических, которые направлены на охрану окружающей среды".

28. Это положение следует истолковывать в свете определений таких терминов, как "выброс" (пункт 4 статьи 3 Закона об охране окружающей среды) и "окружающая среда" (пункт 39 статьи 3).

Статья 4, пункт 1

29. Пункт 3 статьи 74 Конституции гласит: "Каждый имеет право на информацию о состоянии и охране окружающей среды".

30. В пункте 1 статьи 19 Закона об охране окружающей среды предусматривается, что государственные органы должны предоставлять всем лицам доступ к имеющейся в их распоряжении экологической информации. В пункте 1 статьи 2 Закона о доступе общественности к информации говорится: "Ни одному лицу, осуществляющему право на получение общественной информации, не требуется доказывать наличие какого-либо юридического или фактического интереса". В статье 14 указывается: "Общественная информация предоставляется в запрашиваемых форме и виде, если только субъект, располагающий такой информацией, по техническим причинам не в состоянии предоставить ее в запрашиваемых форме и виде. Если общественная информация не может быть предоставлена в запрашиваемых форме и виде, то субъект, располагающий такой информацией, письменно уведомляет заявителя о причинах непредоставления информации в запрашиваемых форме и виде и информирует его о форме и виде, в которых данная информация может быть незамедлительно предоставлена. В этом случае, если в течение 14 дней с момента уведомления заявитель не обращается с просьбой о предоставлении информации в виде или в форме, указанных в уведомлении, процедура предоставления информации завершается".

Статья 4, пункт 2

31. В статье 21 Закона об охране окружающей среды предусматривается, что информация должна быть предоставлена (или что в просьбе должно быть отказано) незамедлительно, но не позднее одного месяца с момента подачи просьбы. В сложных случаях этот период может быть продлен до двух месяцев. Податель просьбы информируется о любом продлении этого срока. Документы, содержащиеся в файлах, доступных для общественности, предоставляются в день подачи просьбы.

Статья 4, пункты 3 и 4

32. Согласно пункту 1 статьи 20 Закона об охране окружающей среды, государственные органы отказывают в просьбе о раскрытии:

- a) информации по вопросам, которые пока еще находятся на рассмотрении суда или которые изучаются в рамках уголовного или дисциплинарного расследования, если ее разглашение нарушит ход разбирательства;
- b) информации по вопросам, которые охватываются авторскими и патентными правами, если разглашение такой информации нарушает эти права;
- c) документов или данных, представленных третьей стороной, в юридическом отношении не обязанной делать это, и в тех случаях, когда данная сторона не дает согласия на обнародование этих документов или данных (за исключением информации, касающейся выбросов);
- d) информации о деятельности в закрытых районах, например военных зонах (за исключением информации, касающейся выбросов);
- e) документов или данных, обнародование которых окажет негативное воздействие на окружающую среду, упомянутую в них (за исключением информации, касающейся выбросов);
- f) частных данных, собранных для целей государственной статистики и охраняемых положениями о конфиденциальности статистической информации.

33. В пункте 3 статьи 2 Закона об охране окружающей среды указывается, что государственные и служебные тайны также не подлежат разглашению.

34. Кроме того, в соответствии с пунктом 2 статьи 20 в просьбе о предоставлении информации может быть отказано, если для ее исполнения потребуются представить документы или данные, подготовка которых пока еще не завершена или которые предназначены для внутреннего пользования, или если такая просьба является явно необоснованной или сформулирована в слишком общем виде, или если третья сторона, которая предоставила данную информацию, направила обоснованную просьбу о неразглашении данных, имеющих ценность с коммерческой точки зрения, в особенности технологических данных, в тех случаях, когда их раскрытие может сказаться на ее конкурентоспособности.

35. Согласно пункту 3 статьи 20 Закона об охране окружающей среды, информация о выбросах и видах и объеме отходов никоим образом не может быть отнесена к категории коммерческих тайн. С учетом закрепленных в польском законодательстве некоторых

общих правил толкования можно сказать, что какое-либо четкое требование относительно ограничительного толкования оснований для отказа или необходимости сопоставления в каждом случае доводов за и против разглашения информации отсутствует.

Статья 4, пункт 5

36. Пункт 6 статьи 20 Закона об охране окружающей среды гласит: "Если запрос касается информации, которой в распоряжении государственного органа, получившего запрос, не имеется или которая специально для него не хранится, то он незамедлительно препровождает этот запрос компетентному органу, соответствующим образом уведомляя об этом подателя запроса. В случае невозможности установления компетентного органа запрос возвращается заявителю".

Статья 4, пункт 6

37. Согласно статье 22 Закона об охране окружающей среды, в тех случаях, когда информация, не подлежащая раскрытию, может быть отделена от остальной информации, должна предоставляться оставшаяся часть запрашиваемой информации.

Статья 4, пункт 7

38. Согласно пункту 4 статьи 20 Закона об охране окружающей среды, отказ в просьбе о предоставлении информации оформляется в виде решения в соответствии с положениями Административно-процессуального кодекса. Согласно статье 109 данного Кодекса, решение выносится в письменном виде, если только его представление в устной форме не отвечает интересам заявителя. Решение должно содержать мотивировку и указания в отношении процедуры подачи апелляции (см. раздел по статье 6, пункт 9).

Статья 4, пункт 8

39. Согласно статье 24 Закона об охране окружающей среды, за поиск и ознакомление с документами, содержащимися в открытых для общественности файлах, в помещениях административного органа никакой платы не взимается. Государственный орган взимает плату в размере, соответствующем оправданным сопутствующим издержкам, за поиск информации и копирование или пересылку документов или данных. Тарифы, по которым взимается плата за поиск, копирование и пересылку документов, указаны во внутренних правилах МОС. Льготные тарифы (50%) применяются в том случае, если информация запрашивается в учебных целях.

40. Законом о доступе общественности к информации не предусмотрено каких-либо сборов за раскрытие информации, кроме как при наличии дополнительных затрат, связанных с предоставлением информации в особой форме или специальным образом.

VIII. ПРЕПЯТСТВИЯ, ВСТРЕТИВШИЕСЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 4

41. Отсутствие четкого определения экологической информации в некоторых случаях приводит к недоразумению, т.е. доступными считаются только те документы, которые указаны в пункте 2 статьи 19 Закона об охране окружающей среды, и поэтому просьбы о предоставлении информации нередко отклоняются, когда они касаются не этих документов, а другой экологической информации, упомянутой в пункте 3 данного положения.

42. Органы власти отмечают наличие проблем с запросами, которые сопряжены с необходимостью подготовки резюме или таблиц, которые выходят далеко за рамки поиска существующей информации и по сути требуют значительных затрат труда в связи с подготовкой новой информации. В подобных случаях установленные в законодательстве сроки являются недостаточными и иногда не соблюдаются.

43. НПО сообщают о случаях, когда органы власти требуют от заявителя доказать наличие правового интереса или отказывают в просьбах в силу неверного толкования законов об охране авторских прав. Кроме того, сборы, хотя в целом весьма невысокие, могут стать препятствием в случае некоторых крупномасштабных исследований на основе мониторинга, охватывающих сотни местных органов власти.

IX. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ В ОТНОШЕНИИ ПРАКТИЧЕСКОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 4

44. В большинстве органов власти установлены внутренние процедуры доступа к информации. Зачастую в них имеются сотрудники, специально занимающиеся рассмотрением просьб о предоставлении информации. Они регулярно проходят обучение по различным аспектам информационного потока.

45. Немногие государственные органы ведут статистический учет просьб о предоставлении экологической информации. Во многих учреждениях местного уровня (гминах) ощущается нехватка технических и людских ресурсов, и ряд из них сообщили о

том, что они получили лишь несколько просьб о предоставлении экологической информации или же вообще не получали их.

46. МОС пытается осуществлять мониторинг доступа к информации. Результаты обследований показывают, что большинство просьб направляются в центральные государственные органы (в среднем около 300 просьб в год), региональные органы (около 50 в год), тогда как в местные органы ежегодно поступает до 10 просьб. Весьма значительное количество просьб также направляется в ведомства, выполняющие экологические функции (например, Государственное лесохозяйственное предприятие - около 300 в год, Государственный геологический институт - 100 в год). Приведенные выше данные не включают случаи (наиболее распространенные на практике, однако обычно нерегистрируемые), когда предоставление информации не требует ее поиска (т.е. когда обычно информация предоставляется в устном виде).

X. АДРЕСА ВЕБСАЙТОВ, ИМЕЮЩИХ ОТНОШЕНИЕ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ СТАТЬИ 4

47. www.cios.gov.pl: Экологический информационный центр МОС.

XI. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ, НОРМАТИВНЫЕ И ДРУГИЕ МЕРЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 5, КАСАЮЩИХСЯ СБОРА И РАСПРОСТРАНЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 5 пункт 1

Статья 5, пункт 1 а)

48. Основным источником информации о состоянии окружающей среды являются данные измерений, оценок и прогнозов, осуществляемых в рамках Национальной системы экологического мониторинга, которой руководит Экологическая инспекция, собирающая информацию о качестве окружающей среды, состоянии природных ресурсов, выбросах и образовании отходов и управлении их ликвидацией. Деятельность по сбору экологической информации нередко совмещается с выполнением других задач, например с взиманием сборов за использование соответствующих документов по окружающей среде. Сбор информации также осуществляется в рамках Европейского РВПЗ³.

³ Регистр выбросов и переноса загрязнителей.

Статья, 5 пункт 1 b)

49. Национальная система экологического мониторинга осуществляет управление информационным потоком. Государственные органы, отвечающие за мониторинг окружающей среды, бесплатно обмениваются полученными результатами.

50. В соответствии со статьями 147-151 Закона об охране окружающей среды "загрязнители" обязаны осуществлять мониторинг своих выбросов и хранить полученные результаты для целей проверки в течение пяти лет. Некоторые результаты регулярно передаются государственным органам. В статье 286 Закона об охране окружающей среды предусматривается, что информация об использовании окружающей среды, за которое взимаются сборы (выбросы в воздушную и водную среды, водозабор и хранение отходов), должна ежеквартально направляться маршалам воеводств.

51. Сбор информации об объектах, связанных с высокой степенью риска, ведется национальным Управлением пожарной охраны (статья 250 Закона об охране окружающей среды). Эксплуатанты таких объектов должны подготавливать программу действий по предупреждению аварий, доклад о технике и мерах безопасности и комплексный план действий в чрезвычайных ситуациях, которые представляются в Управление пожарной охраны и в провинциальные отделения Экологической инспекции. Они также должны представлять отчетность о хранящихся опасных веществах.

52. В Законе об отходах предусматривается, что предприятия, на которых хранятся отходы, должны осуществлять мониторинг отходов и хранить полученные результаты для целей проверки в течение пяти лет. Они должны ежегодно представлять маршалам воеводств сводный доклад по отходам.

Статья, 5 пункт 1 c)

53. Положения, касающиеся чрезвычайных ситуаций, включены в ряд нормативных актов. Они предусматривают необходимость сотрудничества между соответствующими государственными органами под общим руководством воеводы. Закон о стихийных бедствиях 2003 года требует от него незамедлительно уведомлять общественность посредством публичных объявлений, в средствах массовой информации и иными соответствующими способами.

54. В случае возникновения чрезвычайных ситуаций МОС и другие компетентные службы незамедлительно информируют общественность на пресс-конференциях,

распространяют информацию через средства массовой информации и размещают ее в Интернете.

55. Экологическая инспекция отвечает за создание регистра чрезвычайных ситуаций. Информация распространяется после введения в действие Глобальной системы мониторинга окружающей среды и безопасности. Другие государственные органы должны незамедлительно вступать в контакт со средствами массовой информации и распространять информацию путем использования, например, громкоговорителей, устанавливаемых на пожарных машинах и полицейских автомобилях.

56. Воеводы обязаны незамедлительно информировать общественность о превышении или возможности превышения допустимой концентрации опасных веществ в воздушной среде (так называемое оповещение о смоге).

Статья, 5 пункт 2

57. Основным источником экологической информации являются открытые для общественности досье. Они ведутся компетентными органами и включают в себя, например, заявки и тексты принимаемых по ним решений в соответствии со статьей 6 Конвенции; документацию об ОВОС, содержащую информацию, указанную в пунктах а)-е) статьи 6; проекты и утвержденные тексты директивных документов, стратегий, планов или программ, охватываемых положениями статьи 7; регистры опасных веществ; решения по экологическим сборам и штрафам; итоги экологических исследований и обзоров; аварийные регистры; регистры ГИО; и экологические декларации компаний, участвующих в Плане рационального природопользования и экологического аудита (ЕМАС) ЕС. Государственные органы могут включать в них любую другую информацию (статья 19 Закона об охране окружающей среды).

58. Досье составляются в удобной для пользователей форме. Информация предоставляется в день подачи заявки (пункт 3 статьи 21 Закона об охране окружающей среды), а за поиск и изучение информации на месте не взимается никакой платы (пункт 1 статьи 24 Закона об охране окружающей среды). Досье доступны в Интернете (статья 19 Закона об охране окружающей среды).

59. В Законе о доступе общественности к информации предусматривается, что все государственные органы и другие учреждения, выполняющие государственные функции или распоряжающиеся государственными средствами, должны предоставлять имеющуюся в Интернете информацию и документы с помощью бюллетеня общественной информации.

Статья, 5 пункт 3

60. Законодательные акты по вопросам окружающей среды публикуются на вебсайте МОС, а на вебсайте сейма⁴ имеется база данных, содержащая все законодательные акты, опубликованные после 1995 года. Директивные документы, а также планы и программы в области окружающей среды (или их резюме) нередко размещаются на вебсайтах компетентных органов.

61. Бюллетень общественной информации и ряд доступных для общественности подборок документов размещены в Интернете.

62. Статья 30 Закона об охране окружающей среды предусматривает, что некоторые государственные органы должны вести в Интернете электронные базы данных о состоянии воздуха, почвы и земли, уровнях шума и электромагнитном излучении, а также данных о выбросах и водозаборе (см. раздел по статье 5, пункт 1 b), выше).

63. Регистр ГИО размещен на вебсайте МОС вместе с приложениями и текстами решений по ГИО, а также экспертными заключениями Комиссии по ГИО.

64. Национальный геологический институт ведет Центральную базу геологических данных, размещенную в Интернете, а также имеет Банк геологических данных ГИДРО и Вычислительную систему по охране экономических и минеральных ресурсов МИДАС;

Статья, 5 пункт 4

65. Экологическая инспекция подготавливает доклады о состоянии окружающей среды (национальный доклад - один раз в четыре года и доклады по воеводствам - один или два раза в год). Они подготавливаются в документальной и электронной формах и широко распространяются.

Статья, 5 пункт 5

66. Политика, планы и программы, подпадающие под требование о проведении стратегической экологической оценки (СЭО), включены в категорию доступных для общественности документов. Планы, программы и политические документы

⁴ Парламент.

размещаются на вебсайтах соответствующих министерств. Международные соглашения, ратифицированные Польшей, публикуются в Вестнике законов.

Статья, 5 пункт 6

67. Экологические декларации, сопровождающие ходатайства о выдаче сертификатов ЕМАС, включены в категорию доступных для общественности документов.

Статья, 5 пункт 7

68. Вебсайты сейма, сената и МОС содержат обоснования и соображения относительно регулятивного воздействия законопроектов, а также другие результаты соответствующего анализа, включая экспертные заключения. Бюллетень общественной информации содержит информацию, указанную в пункте 7 с) статьи 5 Конвенции.

Статья, 5 пункт 8

69. В Законе об охране окружающей среды предусматривается, что продукты должны быть снабжены маркировкой, содержащей информацию о потреблении топлива или других материалов, выбросах, связанных с использованием продуктов, и об экологическом воздействии их использования и удаления. Продавец обязан также предоставлять соответствующую информацию в месте продажи (статья 167). Рекламные объявления не должны стимулировать применение моделей неустойчивого потребления, в частности путем использования изображений природных пейзажей, для продвижения вредных продуктов (статья 80 Закона об охране окружающей среды). Согласно соответствующим законодательным положениям, маркировка химических веществ, косметических средств, пестицидов, удобрений и т.д. является обязательной.

Статья, 5 пункт 9

70. Польша подписала Протокол о РВПЗ и намерена в скором времени его ратифицировать. С 2007 года польские предприятия будут сообщать о своих выбросах и отходах в рамках Регламента по Е-РВПЗ 2006 года. Информация будет представляться Европейской комиссии, однако также будет иметься в Национальном регистре.

71. Положения Закона об охране окружающей среды требуют от государственных органов вести сбор данных о выбросах, за которые взимается плата, и включать их в публично доступные материалы.

XII. ПРЕПЯТСТВИЯ, ВСТРЕТИВШИЕСЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 5

72. Органы власти сообщают о проблемах в связи с надлежащим сбором и распространением информации, которые обусловлены недостаточным техническим оснащением и нехваткой кадров.

73. НПО сообщают, что в ряде случаев органы власти не располагают информацией, которую они должны иметь, или что имеющаяся у них информация является устаревшей или неточной.

XIII. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ В ОТНОШЕНИИ ПРАКТИЧЕСКОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СТАТЬИ 5

74. Наиболее широко используемым средством распространения экологической информации является Интернет, в частности Экопортал: Экопортал содержит около 77 000 рубрик, касающихся документов, которые имеются в публично доступных досье (см. пункт 11 b) выше) порядка 700 органов власти центрального, регионального и местного уровней. Многие органы власти принимают специальные меры по распространению информации, например, путем создания специальных информационных подразделений, организаций, специальных телефонных информационных линий или активных вебстраниц для распространения и обмена информацией или путем поддержки и информационного обеспечения тематических изданий и публикаций, включая Интернет-услуги.

XIV. АДРЕСА ВЕБСАЙТОВ, ИМЕЮЩИХ ОТНОШЕНИЕ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ СТАТЬИ 5

75. www.cios.gov.pl, www.ekoportal.pl - Экологический информационный центр;
www.mos.gov.pl - МОС;
www.gmes.info - Система глобального мониторинга окружающей среды и безопасности.

XV. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ, НОРМАТИВНЫЕ И ДРУГИЕ МЕРЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 6, КАСАЮЩИХСЯ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ ПО КОНКРЕТНЫМ ВИДАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

76. Участие общественности в процессе принятия решений по конкретным видам деятельности осуществляется в рамках процедур, основывающихся на принципе "доступа каждого лица", специальных правах, предоставляемых "заинтересованной общественности", и представительстве НПО в коллективных органах в качестве консультантов или с правом участвовать в принятии решений.

77. Охват права на участие в принятии решений, закрепленного в законодательстве, является более широким в сравнении со статьей 6 Конвенции. Это право предоставляется "любому лицу" (т.е. "общественности", согласно пункту 4 статьи 2 Конвенции), а не только "заинтересованной общественности". Согласно статьям 10, 31, 53 и 218 Закона об охране окружающей среды, любое лицо может участвовать в процедурах принятия решений, касающихся подготовки докладов об ОВОС, и в процедурах выдачи разрешений.

78. Соответствующие процедуры применяются в отношении решений по всем видам деятельности, перечисленным в приложении I к Конвенции, а также решений по видам деятельности, не указанным в нем.

79. Порядок реализации этого права на участие позволяет осуществлять право на подачу петиций, предоставляемое любому лицу согласно статье 63 Конституции, т.е. физическим или юридическим лицам; организационным единицам без юридической правосубъектности; и органам, организациям и учреждениям. Оно может осуществляться независимо от возраста, гражданства, domicilia, места нахождения органа управления делами юридического лица, указанного при регистрации, и какой-либо юридической или фактической заинтересованности в конкретном вопросе. Эти права, позволяющие осуществлять положения статьи 6 Конвенции, определяются в Законе об охране окружающей среды (статья 3, пункт 19; статья 19, пункты 2 и 6; статья 21, пункт 3; статья 24, пункт 1; статьи 31 и 32).

80. Участие общественности, основывающееся на принципе доступа каждого лица, требуется при осуществлении ряда процедур принятия решений о выдаче разрешений в отношении предлагаемой деятельности. Эти процедуры не являются необходимыми в отношении всех видов деятельности, указанных в приложении I, однако на практике все

они влекут за собой участие общественности, по крайней мере, на двух этапах соответствующей процедуры.

81. Помимо вышеупомянутых прав, дополнительные права предоставляются "заинтересованной общественности", т.е. физическим или юридическим лицам, юридические интересы или обязательства которых затрагиваются соответствующим разбирательством (согласно статье 28 Административно-процессуального кодекса, они имеют статус стороны в разбирательстве), и НПО, которые могут иметь статус участников с такими же правами, как и стороны.

82. Действующим законодательством предусматривается, что представители НПО должны включаться в состав консультативных органов (см. ответ под заголовком "Статья 3, пункт 4"), в том числе органов, участвующих в принятии регламентирующих решений по конкретным видам деятельности, охватываемым статьей 6 Конвенции, таких, как национальные и региональные комиссии по ОВОС и Национальная комиссия по ГИО. Помимо принятия регламентирующих решений, важнейшую роль играют также процессы принятия решений о финансировании такой деятельности и назначения представителей НПО в состав органов, выносящих решения о предоставлении государственной помощи.

Статья 6, пункт 1

Статья 6, пункт 1 а)

83. Категории проектов и установок, в отношении которых требуется участие общественности, основывающееся на принципе доступа каждого лица, перечисляются в соответствующих предписаниях в качестве проектов, в отношении которых во всех случаях требуется доклад об ОВОС, и установок, в отношении которых требуется комплексное разрешение.

Статья 6, пункт 1 б)

84. Участие общественности, основывающееся на принципе доступа каждого лица, также требуется в отношении процесса принятия решений по проектам, которые, как это было установлено компетентными органами путем индивидуального рассмотрения, оказывают значительное воздействие на окружающую среду и тем самым обуславливают необходимость представления докладов об ОВОС.

85. Кроме того, принимая решения о выборе места осуществления проектов хозяйственной деятельности, реализуемых в государственных целях, компетентные

органы должны предавать гласности сведения о возбуждении соответствующей процедуры и о любых принимаемых решениях. На практике право подавать петиции, предложения и жалобы, предусмотренное в разделе VIII Административно-процессуального кодекса, гарантирует любому лицу, а не только лицам, имеющим юридическую заинтересованность (таким, как стороны), возможность участвовать в осуществлении соответствующей процедуры.

Статья 6, пункт 2

86. Согласно пункту 1 статьи 32 Закона об охране окружающей среды, государственные органы уведомляют общественность о возбуждении соответствующей процедуры, возможности изучить соответствующую документацию, включенную в материалы, доступные для общественности, а также порядке и сроках представления замечаний.

87. Согласно пункту 19 статьи 3 Закона об охране окружающей среды, общественность должна уведомляться нижеследующим образом. Информация обнародуется в главном офисе компетентного органа, который обычно размещает ее на доске объявлений в холле или перед входом в здание. В непосредственной близости от места осуществления планируемой деятельности вывешивается уведомление: обычно на ограде, воротах или ином объекте, расположенном при входе на данный участок, или в местах, которые часто посещает местное население (вблизи магазинов, дома деревенского старосты, церковей или на автобусных остановках). В процедурные файлы вносится соответствующая подтверждающая запись.

88. Помимо вышеуказанных средств распространения информации, в Законе об охране окружающей среды предусматривается, что объявление размещается на вебсайте компетентного органа, если таковой имеется. В настоящее время государственные органы обязаны создавать свои собственные вебсайты в соответствии с пунктом 3 статьи 8 Закона о доступе общественности к информации, который предусматривает, что они должны вести бюллетень общественной информации в Интернете.

89. На практике государственные органы, как правило, соблюдают обязательство об адекватном, своевременном и эффективном информировании, поскольку суды придерживаются весьма твердой линии и отменяют решения, нарушающие хотя бы одно из требований об уведомлении (например, было аннулировано решение по делу об установке для сжигания отходов, в котором компетентный орган, обеспечив доступность информации каким-либо иным требуемым образом, не разместил ее на своем вебсайте (вердикт провинциального административного суда z 8.09.2004 PISA/PO 807/02)).

Статья 6, пункт 3

90. В Законе об охране окружающей среды для представления замечаний предусматривается период в 21 день. В своем уведомлении государственный орган указывает такую исходную дату, чтобы имелось достаточно времени для любого требуемого эффективного уведомления.

Статья 6, пункт 4

91. Первое участие общественности предусматривается на этапе принятия решения об ОВОС, т.е. на начальном этапе, когда определяются будущее проекта и его основные параметры, а также его воздействие на окружающую среду. На более позднем этапе участие общественности является обязательным при выдаче разрешения по линии КПОЗ⁵.

Статья 6, пункт 5

92. Юридические обязательства, касающиеся всех аспектов процесса участия общественности, возлагаются в принципе на компетентный орган, а не на разработчика. Однако в рамках своего доклада об ОВОС разработчики должны представлять аналитическую информацию о возможном социальном воздействии проекта (пункт 1.11 статьи 52 Закона об охране окружающей среды). Опубликованные МОС руководящие принципы, касающиеся участия общественности, также стимулируют разработчиков активно предоставлять общественности информацию по проекту в интересах предотвращения конфликтов и содержат ряд принципов сотрудничества между государственными органами и разработчиками.

Статья 6, пункт 6

93. Заявка и соответствующая сопроводительная документация включаются в материалы, доступные для общественности (см. раздел по статье 5, пункт 2).

Статья 6, пункт 7

94. Согласно статье 31 Закона об охране окружающей среды, любое лицо может представить в письменном виде свои замечания по предлагаемому проекту в течение 21 дня и в устном виде в ходе публичных слушаний (если таковые проводятся). Стороны и НПО, участвующие в данной процедуре с такими же правами, как и стороны, могут

⁵ Комплексное предотвращение и ограничение загрязнения.

представлять замечания и предложения, касающиеся дополнительной информации или данных, в течение всей процедуры.

Статья 6, пункт 8

95. Пункт 10 статьи 46 и пункт 1 b) статьи 56 Закона об охране окружающей среды предусматривают, что при принятии решений государственные органы должны учитывать результаты участия общественности и приводить аргументацию с указанием, в частности, того, каким образом были учтены замечания общественности.

Статья 6, пункт 9

96. Согласно пункту 2 статьи 32 Закона об охране окружающей среды, государственный орган уведомляет общественность о принятом решении и о включении его текста в документацию, доступную для общественности.

97. Кроме того, в соответствии с пунктом 1 статьи 53 Закона о планировании городских и сельских районов общественность должна в рамках обычных процедур уведомляться обо всех решениях, принятых в отношении районов осуществления проектов государственной застройки.

98. Согласно статье 107 Административно-процессуального кодекса, принятое решение должно содержать следующую информацию: наименования административного органа и сторон; дата принятия; правовое обоснование; вердикт; фактологическое и юридическое обоснование; инструкции относительно возможностей и способов представления апелляций или возражений в судебные органы; и подпись с указанием фамилии и должности лица, правомочного принимать решения. Согласно пункту 3 статьи 107 Административно-процессуального кодекса, изложение фактологических мотивов по решению должно включать в себя, в частности, подтвержденные факты, принятые фактические материалы и причины отказа в использовании других материалов. Изложение юридических мотивов должно отражать юридические основы решения вместе со ссылками на соответствующие положения законодательных актов. Кроме того, в соответствии с пунктом 10 статьи 46 Закона об охране окружающей среды обоснование решения должно содержать информацию о том, каким образом был обеспечен учет замечаний общественности.

Статья 6, пункт 10

99. Участие общественности необходимо в тех случаях, когда требуется доклад об ОВОС или комплексное разрешение. Доклад об ОВОС требуется в случае любых изменений в установке, которые повлекут за собой увеличение уровня выбросов не менее чем на 20% или рост объема потребления сырьевых материалов, других материалов или топлива и энергии не менее чем на 20%. Комплексные разрешения должны периодически продлеваться. Одновременно любые значительные изменения в установке также предусматривают необходимость продления срока действия разрешения. В обоих случаях участие общественности является обязательным.

Статья 6, пункт 11

100. Согласно закону о ГИО (статья 29; статья 36, пункт 1; статья 41, пункт 1; и статья 51, пункт 1), вышеупомянутые положения по осуществлению статьи 6 Конвенции также применяются в отношении всех существующих процедур контроля за ГИО, включая разрешения на ограниченное использование ГИО, намеренное высвобождение ГИО в окружающую среду, сбыт продукта, содержащего ГИО, и экспорт и перевозку ГИО.

XVI. ПРЕПЯТСТВИЯ, ВСТРЕТИВШИЕСЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 6

101. Государственные органы сообщают о случаях злоупотреблений процессуальными правами, предназначенными для защиты публичных интересов, лицами, преследующими сугубо личную выгоду, что часто приводит к приостановке экологически безопасных проектов.

102. НПО сообщают о проблемах, касающихся уведомления общественности и доступа к документации. Весьма часто доклады об ОВОС не предаются гласности в связи с опасениями государственных органов в отношении того, что тем самым они могут нарушить положения законов об авторских правах. Кроме того, установленный 21-дневный период для предоставления замечаний во многих случаях считается слишком коротким и поэтому "неразумным". В этой связи НПО считают, что имеющиеся у общественности возможности, ограниченные только решениями по ОВОС и разрешениями КПОЗ, являются чрезмерно узкими; в частности, по их мнению, необходимо предусмотреть процедуру участия на всех этапах согласования разрешения на строительство.

103. Сотрудничество между государственными органами и разработчиками проектов в области информирования общественности в интересах предупреждения конфликтов носит весьма ограниченный характер. НПО сообщают, что даже в тех случаях, когда разработчики проектов участвуют в обсуждениях, они отстаивают свою точку зрения, не всегда опираясь на надежные данные, в частности данные о воздействии на здоровье человека.

XVII. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ В ОТНОШЕНИИ ПРАКТИЧЕСКОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СТАТЬИ 6

104. Государственные статистические данные не включают в себя данные об участии общественности. В рамках МОС ведется работа по расширению существующих систем представления данных в целях охвата всех процедур ОВОС и КПОЗ на национальном уровне, что обеспечит также сбор информации об участии общественности.

105. По оценкам независимых исследований, количество процедур участия общественности в отношении решений по ОВОС и разрешений КПОЗ ежегодно составляет примерно несколько тысяч. По имеющимся данным, количество проектов, на которые не распространяется требование об обязательном участии общественности по соображениям национальной обороны, является весьма незначительным. Ответы на вопросники показывают рост значимости переговоров и посредничества, а также использование других методов активного вовлечения общественности. Отмечается также устойчивый рост количества открытых слушаний, организуемых в дополнение к возможностям представления письменных замечаний. Этот метод, в частности, используется применительно к проектам, вызывающим глубокие разногласия, например установке мачт сотовой связи (например, городской совет Кракова организует ежегодно около 40 открытых слушаний по этому вопросу).

XVIII. АДРЕСА ВЕБСАЙТОВ, ИМЕЮЩИХ ОТНОШЕНИЕ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ СТАТЬИ 6

106. www.mos.gov.pl/aarhus/podreczniki.html - МОС, руководство по участию общественности.

**XIX. ПРАКТИЧЕСКИЕ И ИНЫЕ МЕРЫ, ПРИНЯТЫЕ ДЛЯ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В
ПРОЦЕССЕ ПОДГОТОВКИ ПЛАНОВ И ПРОГРАММ,
СВЯЗАННЫХ С ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ,
В СООТВЕТСТВИИ С ПОЛОЖЕНИЯМИ СТАТЬИ 7**

107. Требования, касающиеся участия общественности в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой, определяются обязательными процедурами в отношении некоторых категорий планов и программ; обязательными процедурами в отношении участия общественности в ходе СЭО; добровольными практическими мерами, принимаемыми государственными органами в рамках их общей компетенции проводить публичные консультации; и представительством НПО в составе коллективных органов с правом участвовать в их работе в качестве консультантов или участвовать в процессе принятия решений.

108. Статья 34 Закона об охране окружающей среды содержит перечень наиболее важных экологических планов и программ, которые требуют участия общественности, например таких, как Национальная экологическая политика, программы охраны окружающей среды, программы управления качеством воздуха, программы борьбы с шумом, планы по управлению отходами и чрезвычайные планы для опасных установок.

109. Другие законы предусматривают процедуры участия общественности в процессе подготовки ряда конкретных планов и программ, касающихся окружающей среды, например в разработке схем, планов и программ планирования городских и сельских районов, связанных с Национальным планом развития, планов и программ, касающихся управления водохозяйственной деятельностью, а также национального плана распределения квот на выбросы. Общее разрешение на проведение публичных консультаций (см. раздел XXIV) также требуется в случае разработки планов и программ.

110. СЭО требуется проводить в отношении проектов политики, стратегий, планов или программ в области промышленности, энергетики, транспорта, телекоммуникаций, водохозяйственной деятельности, ликвидации отходов, лесного хозяйства, сельского хозяйства, рыбного хозяйства, туризма и землепользования.

111. Большинство возможностей для участия общественности открыто для любого лица и удовлетворяет требованиям, изложенным в статье 6 Конвенции. Однако некоторые из этих процедур касаются только "заинтересованной общественности", главным образом НПО, проявляющих интерес к конкретному вопросу. Для определения НПО, имеющих определенный интерес, МОС ведет список организаций, желающих участвовать в

консультациях по некоторым вопросам (например, охрана природы или управление ликвидацией отходов).

112. Соответствующие организации в индивидуальном порядке в письменном виде или в ходе публичных обсуждений информируются о возможностях ознакомления с проектами соответствующих документов.

113. Действующее законодательство предусматривает необходимость назначения представителей НПО в состав консультативных органов, включая те, которые выполняют консультативные функции в процессе принятия решений по планам и программам, касающимся окружающей среды, как то Национальные советы по охране окружающей среды и природы и Комиссия по ГИО. Законодательство предусматривает также необходимость включения представителей НПО в состав органов, принимающих решения по финансированию планов и программ, связанных с окружающей средой.

XX. ВОЗМОЖНОСТИ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В РАЗРАБОТКЕ ПОЛИТИКИ ПО ВОПРОСАМ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 7

114. Действие обязательства в отношении проведения СЭО, включая использование соответствующих процедур участия общественности, и положения об общем разрешении на проведение публичных консультаций распространяется также на процесс разработки политики. Законодательство предусматривает также необходимость включения представителей НПО в состав органов, принимающих решения по финансированию политики, касающейся окружающей среды.

XXI. ПРЕПЯТСТВИЯ, ВСТРЕТИВШИЕСЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 7

115. Органы власти не сообщают о каких-либо проблемах, а НПО жалуются на ограниченный доступ к правосудию по вопросам подготовки планов и программ.

XXII. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ В ОТНОШЕНИИ ПРАКТИЧЕСКОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СТАТЬИ 7

116. Практика обеспечения участия общественности в ходе подготовки планов, программ и политики широко применяется на уровне министерств, при этом практически все министерства (в особенности МОС) выносят все документы на обсуждение в рамках публичных консультаций.

117. МОС обеспечивает участие общественности в процессе подготовки планов, программ и политики. В последнее время участие общественности было обеспечено в процессе разработки Национального плана управления отходами до 2010 года, доклада об осуществлении Национального плана управления отходами 2006 года, оперативной программы в области инфраструктуры и окружающей среды, а также Национального плана распределения квот.

118. За исключением случаев получения замечаний в электронном виде, консультации проводятся также с заинтересованными НПО и с торговыми палатами. Представленные замечания обычно принимаются во внимание. Информация о процедурах проведения консультаций размещена на вебсайте МОС и рассылается по почте заинтересованным партнерам.

119. Общественность также принимает активное участие в подготовке различных планов, программ, политики и стратегий по вопросам экологического просвещения на различных уровнях (см. 1 b)), а также защиты охраняемых районов в рамках сети "Натура-2000" и охраны видов, находящихся под угрозой исчезновения.

120. Участие общественности в подготовке различных видов стратегических документов также обеспечивается, в частности, министерствами экономики и труда, инфраструктуры и сельского хозяйства и развития сельских районов, а также ПП "Национальные леса".

XXIII. АДРЕСА ВЕБСАЙТОВ, ИМЕЮЩИХ ОТНОШЕНИЕ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ СТАТЬИ 7

121. www.mos.gov.pl/aarhus/podreczniki.html - МОС, руководство по участию общественности.

XXIV. МЕРЫ, ПРИНИМАЕМЫЕ ДЛЯ СОДЕЙСТВИЯ ЭФФЕКТИВНОМУ УЧАСТИЮ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПОДГОТОВКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ ПОЛОЖЕНИЙ, ИМЕЮЩИХ НЕПОСРЕДСТВЕННУЮ ИСПОЛНИТЕЛЬНУЮ СИЛУ, И ОБЩЕПРИМЕНИМЫХ ЮРИДИЧЕСКИ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ НОРМ, КОТОРЫЕ МОГУТ ОКАЗАТЬ СУЩЕСТВЕННОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ, В СООТВЕТСТВИИ С ПОЛОЖЕНИЯМИ СТАТЬИ 8

122. Необходимость обеспечения участия общественности в процессе подготовки нормативных актов предусматривается рядом законодательных актов, а также добровольными практическими механизмами, связанными с общим разрешением на проведение открытых консультаций в центральных административных органах, органах местного правительства и сейме.

123. Участие в подготовке официальных документов, включая, в частности, проекты нормативных актов, предусмотрено в Законе о лоббировании в процессе законотворческой деятельности, а также правилах, касающихся работы государственных органов. В этом отношении в отдельных министерствах установлены подробные процедуры.

124. Законы о территориальном самоуправлении соответственно в провинциях (пункт а) статьи 10) и общинах (пункт а) статьи 5) предоставляют возможность проводить консультации с населением по вопросам, имеющим жизненно важное значение для данного региона, и определять принципы и способы проведения таких консультаций.

125. Регламент сейма предоставляет представителям НПО возможность участвовать в работе заседаний комитетов и подкомитетов сейма. НПО, заинтересованным в конкретном вопросе, предлагается направить своих представителей: другие организации могут также обратиться с просьбой об участии их представителей в работе заседаний. На практике НПО активно участвуют в работе большинства подкомитетов сейма, которые занимаются подготовкой законопроектов: они задают вопросы, представляют замечания и даже направляют предложения в отношении включения новых положений.

XXV. ПРЕПЯТСТВИЯ, ВСТРЕТИВШИЕСЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 8

126. О каких-либо проблемах не сообщалось.

XXVI. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ В ОТНОШЕНИИ ПРАКТИЧЕСКОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 8

127. МОС применяет три основных метода проведения консультаций:

а) До межведомственного согласования тексты проектов законов направляются заинтересованным субъектам (государственным органам, профсоюзам, коммерческим ассоциациям и НПО) с просьбой представить их замечания;

б) проекты законов или их общие положения размещаются на открытом вебсайте МОС вместе с информацией, касающейся возможности представлять замечания, сроков их направления и адреса электронной почты ответственного должностного лица. После рассмотрения замечаний МОС подготавливает таблицу, содержащую замечания (перечень замечаний), которые не были приняты во внимание, с указанием соответствующих причин;

в) по мере необходимости могут также использоваться другие формы проведения консультаций: наиболее часто они принимают форму публичных обсуждений или семинаров, в которых предлагается принять участие всем заинтересованным субъектам и которые открыты для любого лица. В подобных случаях МОС нередко возмещает путевые расходы.

128. Группа представителей НПО регулярно участвует в законотворческой работе сейма. По ее инициативе в законодательство был включен ряд положений.

XXVII. АДРЕСА ВЕБСАЙТОВ, ИМЕЮЩИХ ОТНОШЕНИЕ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ СТАТЬИ 8

129. www.mos.gov.pl/1prace_legislacyjne/index.shtml - вебсайт МОС, содержащий информацию о публичных консультациях;

www.sejm.gov.pl/prace/prace.html - вебсайт сейма, содержащий законопроекты;

www.senat.gov.pl/k5/pos/prace.html - вебсайт сената, содержащий законопроекты.

**XXVIII. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ, НОРМАТИВНЫЕ И ДРУГИЕ
МЕРЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПОЛОЖЕНИЙ
СТАТЬИ 9, КАСАЮЩИХСЯ ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ**

130. Право на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, гарантируется, главным образом, в рамках административных процедур, последующих судебно-административных процедур и процедур гражданского производства.

131. Административно-процессуальный кодекс предоставляет право на подачу апелляций на административные решения в орган второй инстанции. Это право предоставляется сторонам разбирательства, т.е. любому лицу, чьи юридические интересы или обязанности затрагиваются данным разбирательством, и НПО, обладающими процессуальной правоспособностью. НПО могут обладать процессуальной правоспособностью в ходе рассмотрения дел, касающихся окружающей среды и предусматривающих необходимость участия общественности. Подача апелляции является бесплатной. Решение государственного органа второй инстанции может быть оспорено в провинциальном административном суде. Постановление провинциального суда может быть обжаловано в Высшем административном суде, который вправе отменить его. Процессуальной правоспособностью наделяется любое лицо, имеющее юридический интерес, и НПО, принимавшие участие в административных процедурах.

132. При подаче апелляций в административные суды взимается фиксированный судебный сбор в размере 100 злотых (30 евро). Иск об отмене решения должен подготавливаться солиситером или адвокатом. В случае гражданских дел размер судебного сбора по делам, связанным с доступом к информации, составляет 30 злотых (7,50 евро); по делам, связанным с охраной окружающей среды, - 100 злотых (30 евро).

133. Не оспоренные в судебном порядке судебные вердикты и решения по конкретному делу имеют обязательную силу. Вышеуказанные нормы применяются также в отношении претензий в связи с бездействием государственных органов. Жалоба, направляемая в административный орган второй инстанции, может подаваться лицом, обратившимся с просьбой принять те или иные меры. Если административный орган считает эту жалобу обоснованной, он устанавливает дополнительные сроки рассмотрения данного дела. В случае истечения установленных крайних сроков жалоба может подаваться в провинциальные административные суды.

134. Все стороны и лица, выступающие в качестве сторон, имеют право на равный доступ к процедурам апелляционного производства (определяемым в статье 32 и в пункте 1

статьи 45 Конституции). Эти же нормы применяются и в отношении процедур гражданского и уголовного судопроизводства.

Статья 9, пункт 1

135. Любое лицо, которому было отказано в просьбе о предоставлении информации, имеет право оспорить данный отказ в административном органе второй инстанции и затем в суде.

136. Бóльшая часть экологической информации также считается "общественной информацией": это означает, что в случаях отказа в просьбе о предоставлении информации применяются соответствующие положения Закона о доступе общественности к информации.

137. Статьи 16 и 21 Закона о доступе общественности к информации предусматривают возможность оспаривания отказов в предоставлении информации в рамках административного производства по аналогии с вышеупомянутыми процедурами, регламентируемыми Административно-процессуальным кодексом и Законом о разбирательстве в административных судах. Однако Закон о доступе общественности к информации вносит ряд изменений: в частности, решения о приемлемости апелляций принимаются в течение 14 дней (в соответствии с положениями Административно-процессуального кодекса - в течение 30 дней), а решения по жалобам, направляемым в административные суды, - в течение 15 дней (как правило, в отношении принятия судебных решений о приемлемости не устанавливается каких-либо сроков).

138. В тех случаях, когда в просьбе о предоставлении информации было отказано на основании необходимости защиты личных данных, со ссылкой на право на неприкосновенность частной жизни или на другие законодательные положения о конфиденциальности (такие, как положения о коммерческой тайне), Закон о доступе общественности к информации предусматривает, что жалобы следует направлять в гражданские, а не административные суды.

Статья 9, пункт 2

139. Решения, упомянутые в статье 6 Конвенции, являются административными решениями, которые могут быть оспорены и обжалованы в судах. Стороны разбирательства при всех обстоятельствах имеют право обжаловать решение, как это делают НПО в случае решений, для принятия которых необходимо участие общественности. Таким образом, хотя любое лицо имеет право участвовать в разбирательствах по решениям согласно статье 6, в соответствии с пунктом 2 статьи 9

право оспаривать решение предоставляется только "заинтересованной общественности", т.е. тем, кто имеет правовой интерес в конкретном деле, и НПО.

140. Участие НПО в разбирательстве исключается, и, следовательно, их право на доступ к правосудию аннулируется, если компетентный орган принимает решение не проводить полномасштабную процедуру ОВОС (включая подготовку заключения по ОВОС). Таким образом НПО не имеют права оспорить решение о негативном скрининге.

Статья 9, пункт 3

141. Оспаривание действий или бездействия государственных органов может осуществляться в рамках административных и судебно-административных процедур. В зависимости от конкретного случая стороны разбирательства могут быть различными (например, в случае разрешения на сброс сточных вод сторонами разбирательства являются лица, имеющие разрешение на водопользование; в случае решения об ОВОС сторонами разбирательства будут жители прилегающих районов).

142. Дела, связанные с действиями или бездействием физических лиц, рассматриваются в гражданских судах. Согласно общим принципам гражданского права (установленным в Гражданском кодексе), такие процедуры могут возбуждаться лицами, пострадавшими в результате ущемления их правовых интересов (например, владельцами объектов собственности, интересам которых был нанесен ущерб предприятием).

143. НПО могут возбуждать гражданские иски с целью восстановления положения, которое соответствовало бы законодательным нормам, и принятия превентивных мер в государственных интересах (в тех случаях, когда ущерб или угроза его причинения касаются окружающей среды как общего достояния).

144. Процедуры гражданского производства возбуждаются в двух инстанциях, и в ряде случаев существует также возможность подачи апелляций в третью инстанцию, т.е. в Верховный суд. При рассмотрении гражданских дел, связанных с окружающей средой, размер судебных сборов составляет 100 злотых (30 евро). При рассмотрении дел в органах первой и второй инстанций истец не обязан быть представлен адвокатом; такое обязательство существует только в случае судебного разбирательства в Верховном суде.

145. Лицо, возбуждающее гражданский иск, может обратиться к суду с просьбой о том, чтобы ответчик за свой собственный счет подготовил информацию, необходимую для установления сферы его ответственности, например такую, как информация о выбросах (статья 327 Закона об охране окружающей среды).

146. Согласно действующему законодательству, круг субъектов, имеющих право на доступ к правосудию, аналогичен тому, который указан в пунктах 2 и 3 статьи 9 Конвенции;

147. Согласно статье 24 Закона об экологической ответственности от 13 апреля 2007 года, компетентный орган обязан принимать любые сообщения об ущербе или угрозе ущерба окружающей среде. В случаях, когда угроза ущерба касается окружающей среды как общего достояния, уведомление может быть подано административным органом или природоохранной НПО. Отказ компетентного органа возбудить судопроизводство по полученному уведомлению может быть оспорен в органе второй инстанции, а затем в суде.

Статья 9, пункт 4

148. В случае административного производства подача апелляции в государственный орган второй инстанции автоматически приостанавливает действие обжалуемого решения. В рамках судебно-административного производства лицо, подающее жалобу, может одновременно представить в суд ходатайство о приостановлении действия решения.

149. В рамках гражданского производства суды могут издавать так называемые временные распоряжения (статьи 730-757 Гражданско-процессуального кодекса), которые предусматривают необходимость принятия защитных мер, таких, как отказ от осуществления конкретных действий в течение судебного разбирательства.

150. Расходы, связанные с судебным разбирательством дел, касающихся окружающей среды, являются весьма низкими, и судебный сбор в размере 100 злотых не может рассматриваться в качестве фактора, препятствующего подаче иска. Кроме того, в рамках административно-судебного разбирательства принцип, согласно которому сторона, проигравшая дело, оплачивает расходы стороны, выигравшей это дело, действует только в том случае, если последняя является лицом, которое оспаривало конкретное решение; если это лицо проигрывает дело, то оно не покрывает соответствующие расходы.

151. Решения компетентных органов второй инстанции и судебные вердикты выносятся в письменном виде (статья 14 Административно-процессуального кодекса; статьи 137 и 141 Закона о разбирательстве в административных судах; пункт 1 статьи 324 и статья 328 Гражданско-процессуального кодекса). Судебные и административные решения

предоставляются по соответствующему запросу при условии обеспечения защиты личных данных (в этом случае соответствующие разделы решения вымарываются).

Статья 9, пункт 5

152. Информация о процедуре подачи апелляции доводится до сведения соответствующих сторон, например в ходе проведения учебных программ для представителей НПО, которые частично финансируются за счет государственных средств и, главным образом, средств национальных и провинциальных фондов охраны окружающей среды. Кроме того, лицам, которым было отказано в просьбе о предоставлении информации, вручаются публикации МОС по нормативным положениям, применяющимся в отношении доступа к информации.

XXIX. ПРЕПЯТСТВИЯ, ВСТРЕТИВШИЕСЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 9

153. Встречаются случаи злоупотребления НПО правом на доступ к правосудию. В печатных изданиях описываются случаи, когда инвесторы платили НПО за прекращение начатых процедур обжалования и отказ от подачи жалоб на действия соответствующего предприятия. Инвесторы действительно стремятся избежать крупных потерь, связанных с блокированием строительства. Вследствие этого прослеживается тенденция к ограничению сферы участия общественности и доступа к правосудию в ходе инвестиционного процесса:

- a) ограничение круга лиц, имеющих право выступать в качестве сторон в разбирательстве, т.е. право на обжалование решений;
- b) ограничение круга дел, в которых НПО могут участвовать на правах стороны и, следовательно, иметь право на обжалование решений;
- c) введение требования о внесении депозита при ходатайстве о наложении судом запрета, приостанавливающего строительство;
- d) сокращение периода, в течение которого НПО могут уведомить о своем желании участвовать в разбирательстве с правами стороны.

154. Вышеуказанные поправки направлены на изъятие положений, предоставляющих общественности и НПО более обширные права, чем те, которые предусмотрены в Конвенции.

XXX. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ В ОТНОШЕНИИ ПРАКТИЧЕСКОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СТАТЬИ 9

155. Обследование показывает, что случаи обжалования в судах отказов раскрыть экологическую информацию или нарушений положений, касающихся участия общественности, весьма редки.

156. В официальных статистических данных отсутствует информация о количестве апелляций, поданных в компетентные органы второй инстанции, и судебных дел; нет и полной базы данных, позволяющих оценить общее количество таких дел. Согласно оценкам, в административных судах ежегодно рассматривается несколько сотен дел, возбужденных НПО и касающихся главным образом новых мест осуществления хозяйственной деятельности или увеличения объема капиталовложений.

157. В гражданских судах было возбуждено лишь несколько дел в связи с ущербом, причиненным окружающей среде как общему достоянию.

158. Расходы, связанные с административным разбирательством, и судебные сборы в связи с делами, связанными с окружающей средой, являются низкими. Кроме того, физическое лицо или организация, не имеющие достаточных средств, могут обратиться в гражданский суд (статья 113 Гражданско-процессуального кодекса) или административный суд (статьи 243-246 Закона о разбирательстве в административных судах) с просьбой освободить их от расходов, связанных с рассмотрением соответствующих дел. Такое освобождение не распространяется на обязательство возместить расходы противной стороне в случае проигрыша гражданского дела.

XXXI. АДРЕСА ВЕБСАЙТОВ, ИМЕЮЩИХ ОТНОШЕНИЕ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ СТАТЬИ 9

159. www.mos.gov.pl/aarhus/podreczniki.html - вебсайт МОС, руководство посредством правовой защиты в случае отказа в просьбе о предоставлении информации.

**XXXII. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНВЕНЦИИ И ЕГО ВКЛАД В ЗАЩИТУ
ПРАВА КАЖДОГО ЧЕЛОВЕКА НЫНЕШНЕГО И БУДУЩИХ
ПОКОЛЕНИЙ ЖИТЬ В ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ, БЛАГОПРИЯТНОЙ
ДЛЯ ЕГО ЗДОРОВЬЯ И БЛАГОСОСТОЯНИЯ**

160. В настоящее время законодательство не содержит положений о праве каждого человека на окружающую среду.
