



Uwarunkowania prawne udziału organizacji pozarządowych przy podejmowaniu decyzji w zakresie planowania transportu

Łukasz Oleszczuk

SISKOM – Stowarzyszenie Integracji Stołecznej Komunikacji

Grupa JKO Consulting

Tramwaje Warszawskie Sp. z o.o.

**Aktywność organizacji pozarządowych
jako interesariuszy polityki transportowej**



Uniwersytet
Ekonomiczny
w Katowicach



Prelegent

- Student V roku na Wydziale Prawa i Administracji UW na kierunku prawo, przygotowywana praca magisterska pt.: *Wykonalność decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjnym przedsięwzięć infrastrukturalnych*
- Członek Zarządu SISKOM i Kierownik Sekcji Transportu Publicznego
- Partner w Grupie JKO Consulting
- Inspektor ds. rozwoju infrastruktury w Dziale Strategii i Rozwoju TW Sp. z o.o.

Wybrane projekty:

- *Studium Wykonalności modernizacji i rozbudowy Warszawskiego Węzła Kolejowego dla PKP PLK*
- *Weryfikacja wskaźników oraz ich wartości docelowych dla VI, VII i VIII priorytetu POIŚ dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*
- *Studium Wykonalności – Zwiększenie zasobów mieszkań komunalnych poprzez realizację inwestycji w formule PPP dla Urzędu Miasta Poznań*
- *Koncepcja funkcjonowania kolei w województwie lubelskim na lata 2013 – 2028 dla Samorządu Województwa Lubelskiego*
- *Koreferatu do raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko dla przedsięwzięcia: „Budowa autostrady A-2 na odcinku Warszawa – Kukuryki” dla Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie*



SISKOM – Stowarzyszenie Integracji Stołecznej Komunikacji

organizacja pozarządowa powstała w Warszawie w 2006 roku.

Do głównych celów statutowych stowarzyszenia należy:

- popieranie rozwoju infrastruktury komunikacyjnej
- wspieranie procesów planowania przestrzennego
- informowanie społeczeństwa o planowanych działaniach inwestycyjnych oraz wydatkowanych na ten cel środkach publicznych

Od grudnia 2009 roku posiadamy statut Organizacji Pożytku Publicznego.



Aktywność organizacji pozarządowych
jako interesariuszy polityki transportowej



Uniwersytet
Ekonomiczny
w Katowicach



Plan prezentacji

1. Planowanie transportu w polskim systemie prawa
2. Podstawowe regulacje w prawie administracyjnym
3. Proces inwestycyjny przedsięwzięć infrastrukturalnych
4. Regulacje z tzw. *ustawy ocenowej*
5. Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym
6. Planowanie transportu publicznego
7. Podsumowanie

Część 1

Planowanie transportu w polskim systemie prawa

Określenie ram referatu



Planowanie transportu w polskim systemie prawa

Pojęcie „planowanie transportu” obejmuje następujące zagadnienia:

- etapy studialne, koncepcyjne i projektowe inwestycji transportowych
- uzyskiwanie niezbędnych decyzji administracyjnych w toku procesu inwestycyjnego
- opracowywanie dokumentów w zakresie planowania przestrzennego
- przygotowanie dokumentów strategicznych (strategie oraz programy ogólne jak i branżowe)
- przygotowanie dokumentów realizacyjnych (plany)

Planowanie transportu w polskim systemie prawa

Podstawowe akty prawne regulujące udział społeczeństwa (w tym organizacji pozarządowych) w planowaniu transportu:

- *ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168 ze zm) – k.p.a.*
- *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 (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227 ze zm.) – u.o.o.ś.*
- *ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 ze zm.) – u.p.z.p.*
- *ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2011 nr 5 poz. 13 ze zm.) – u.p.t.z.*

Część 2

Podstawowe regulacje w prawie administracyjnym

Ogólne zasady udziału NGO

Podstawowe regulacje w prawie administracyjnym

Przepisy *k.p.a.* stanowią podstawę wszystkich postępowań administracyjnych, których celem jest uzyskanie niezbędnych decyzji w toku przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych.

Ogólna regulacja odnośnie udziału „organizacji społecznych” w postępowaniu administracyjnym znajduje się w art. 31 *k.p.a.*

Przepis ten umożliwia wskazuje dwa sposoby wzięcia udziału „organizacji społecznej w postępowaniu”:

- aktywny – podmiot na prawach strony
- opiniodawczy – stanowisko organizacji w sprawie

Podstawowe regulacje w prawie administracyjnym

Pojęcie „organizacji społecznej”:

Zgodnie z art. 5 §2 pkt 5) *k.p.a.* poprzez organizację społeczną rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne

Quasi-definicja z *k.p.a.* ze względu na swą ogólność spowodowała powstanie wielu stanowisk w doktrynie i piśmiennictwie, czasem ze sobą sprzecznych.

„Organizacja społeczna jest pojęciem wieloznacznym i sprecyzowanie choćby głównych jej cech przy zastosowaniu różnych kryteriów, ze względu na olbrzymią różnorodność podmiotów mogących zmieścić się w ogólnie akceptowanej definicji, nie jest sprawą łatwą.”

za: J. Stelmasiak , J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz-Lublin 2002

Podstawowe regulacje w prawie administracyjnym

Cechy „organizacji społecznej”:

W uchwale NSA z dn. 12.12.2005 r., sygn. akt II OPS 4/05 odwołano się do art.12 *Konstytucji RP*, przy czym zastrzeżono, iż katalog w nim zawarty nie ma charakteru wyczerpującego.

Po wtóre wskazane zostały cechy wspólne dla organizacji społecznych:

- są to organizacje obejmujące wyodrębniony zespół osób, oparte na dobrowolności przynależności do nich
- do organizacji tych odnosi się właściwy zespół przepisów określających ich strukturę, zakres praw i obowiązków stanowiących o ich organizacyjnej odrębności i samodzielności
- działalność i cele organizacji są określone przede wszystkim statutem i muszą pozostawać w zgodzie z celami państwa
- organy tych organizacji pochodzą z wyboru tych, którzy te organizacje tworzą
- organizacje te pozostają pod kontrolą lub nadzorem organów władzy publicznej

Podstawowe regulacje w prawie administracyjnym

Warunki udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym na prawach strony:

- postępowanie administracyjne nie dotyczy praw i obowiązków organizacji społecznej, lecz praw i obowiązków "innej osoby", czyli strony (stron) tego postępowania
- jest to uzasadnione celami statutowymi organizacji społecznej
- przemawia za tym interes społeczny

Ostatecznym elementem warunkującym udział organizacji społecznej w postępowaniu jest uznanie żądania przez organ w formie postanowienia – za: art. 31 §2 *k.p.a.* W przypadku odmowy istnieje możliwość zażalenia.

Podstawowe regulacje w prawie administracyjnym

Warunki wyrażenia opinii (stanowiska) przez organizację społeczną w postępowaniu administracyjnym:

- wyrażenie zgody przez organ w formie postanowienia, na które nie służy zażalenie (sporna kwestia: ograniczenie uprawnienia ze względu na cele statutowe)
- wyrażenie stanowiska we właściwej formie - *organ administracji publicznej ocenia na podstawie przepisów ustawy, ewentualnie statutu, czy pogląd organizacji społecznej został przedstawiony we właściwej formie*

„Przedstawienie organowi administracji państwowej swojego poglądu w sprawie przez organizację społeczną, w trybie art. 31 § 5 k.p.a. lub na podstawie przepisów szczególnych, nie pozbawia tej organizacji uprawnienia do późniejszego wystąpienia z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu w sprawie na prawach strony”

za: wyrok NSA z dn. 09.03.1988 r., sygn. akt IV SAB 30/87

Podstawowe regulacje w prawie administracyjnym

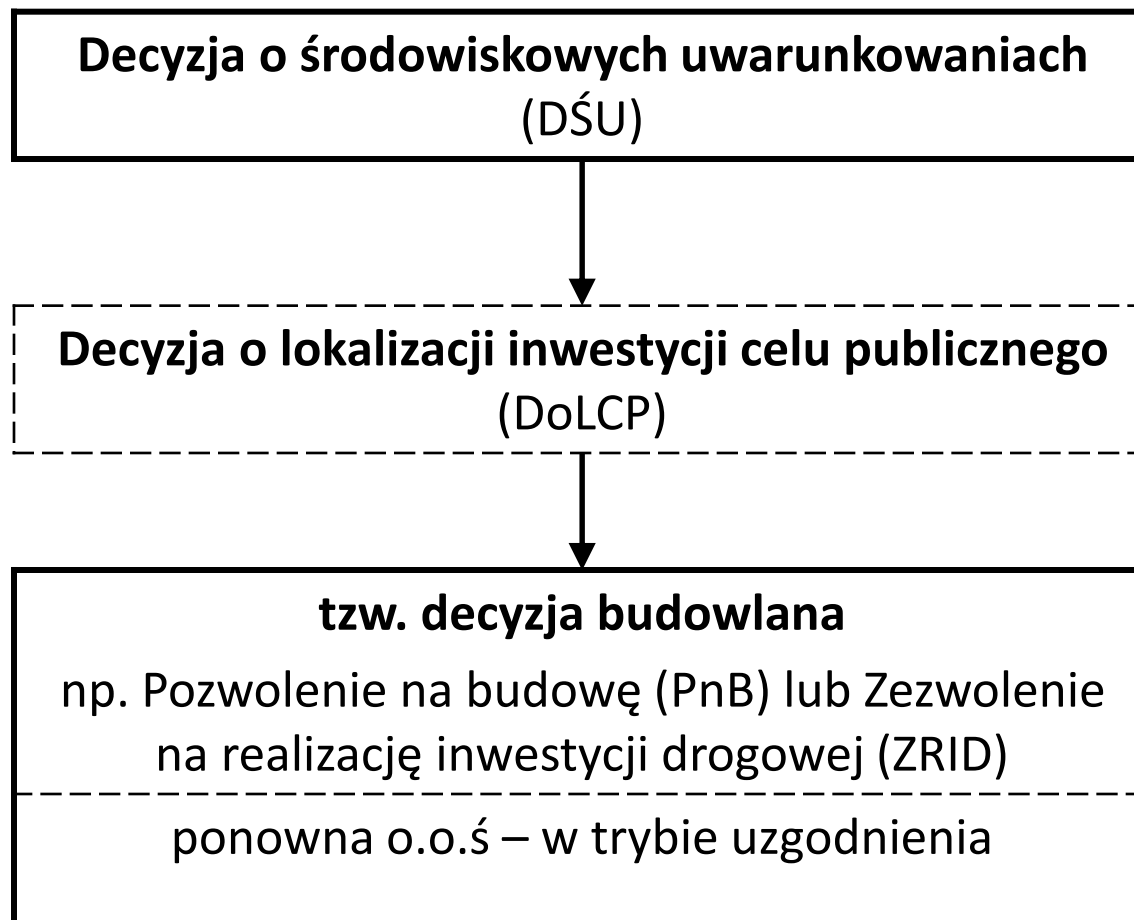
Przepis zawarty w art. 31 *k.p.a.* ma charakter uniwersalny ze względu na fakt, iż dotyczy potencjalnie każdego postępowania i każdej organizacji społecznej.

Część 3

Proces inwestycyjny przedsięwzięć infrastrukturalnych

Możliwe etapy działania

Proces inwestycyjny przedsięwzięć infrastrukturalnych



Część 4

Regulacje z tzw. *ustawy ocenowej*

Większe możliwości

Regulacje z tzw. *ustawy ocenowej*

U.o.o.ś. stanowi implementacje zapisów:

- *Konwencji o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Dotyczących Środowiska* tzw. *Konwencja z Aarhus* (Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706);
- *Dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne* (Dz.U. L 175 z 5.7.1985, str. 40—48 ze zm.)

Regulacje z tzw. *ustawy ocenowej*

Konwencja z Aarhus w art. 6 oraz Dyrektywa Rady 85/337/EWG np. w art. 8 obligują władze państw, w których obowiązują ww. akty prawne do zapewnienia wpływu społeczeństwa na podejmowanie decyzji odnośnie przedsięwzięć oddziałujących na środowisko.

Przepisy ww. aktów normatywnych operują klauzulami generalnym takimi jak np. „rozsądne ramy czasowe” czy „udział społeczeństwa na tyle wcześnie, aby wszystkie możliwości były jeszcze dostępne i aby udział społeczeństwa był skuteczny”

Z doświadczeń autora wynika, iż w praktyce implementacja zapisów prawa międzynarodowego i europejskiego przez polskiego ustawodawcę znacząco utrudnia praktyczną realizację postulatów i postanowień omawianych aktów.

Regulacje z tzw. *ustawy ocenowej*

U.o.o.ś. przewiduje dwa tryby zwiększonej partycypacji podmiotów zewnętrznych na podejmowanie decyzji:

- wyłożenie do wglądu społeczeństwa
- „automatyczne” uznanie za podmiot na prawach strony organizacji ekologicznych

Wprowadzenie udziału społeczeństwa przy podejmowaniu decyzji odnośnie przedsięwzięć podlegających pełnej ocenie o.o.ś. oraz dokumentów wymagających tejże oceny (art. 48 *u.o.o.ś.* stanowi realizację zapisów aktów prawa międzynarodowego ratyfikowanego przez RP oraz prawa europejskiego.

W praktyce oznacza to, iż każdy niezależnie od interesu prawnego i faktycznego (a nawet przy braku możliwości jego wykazania) może złożyć w okresie wyznaczony przez właściwy organ wniosek podlegający rozpatrzeniu.

Regulacje z tzw. *ustawy ocenowej*

Zgodnie z art. 44 *u.o.o.ś.* organizacja ekologiczna powołując się na swoje cele statutowe (ochrona środowiska) może wejść do postępowania administracyjnego jako podmiot na prawach strony.

Prawo to może być zrealizowane na każdym etapie postępowania administracyjnego, łącznie z możliwością wniesienia skargi do sądu administracyjnego pomimo braku uczestnictwa w poprzednich etapach prac nad decyzją.

Przepis ten stanowi wyjątek do regulacji art. 31 *k.p.a.*

W założeniach do nowelizacji *u.o.o.ś.* GDOŚ postuluje zawężenie definicji organizacji ekologicznej.

Część 5

Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym

Wstęp do realizacji



Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym

Podstawowym aktem prawnym regulującym procesy sporządzenia dokumentów z zakresu planowania i zagospodarowania jest *u.p.z.p.*

Na podstawie ww. ustawy procedowane jest sporządzanie następujących dokumentów:

- koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju
- plan zagospodarowania województwa
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym

Udział społeczeństwa (quasi konsultacje społeczne) realizowany jest w ramach dwóch etapów:

- procedury składania wniosków do projektu dokumentu - etap po przystąpieniu do sporządzenia dokumentu
- procedury składania uwag wraz z wyłożeniem publicznym – etap opiniowania gotowego projektu dokumentu

Obligatoryjnie przeprowadza się dyskusję publiczną przy wyłożeniu projektu studium i planu miejscowego.

Udział w procedurze składania wniosków i uwag nie wymaga udowodnienia interesu prawnego i faktycznego.

Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym

Dodatkowym dokumentem podlegającym udziałowi społeczeństwa jest prognoza oddziaływania na środowisko.

Sporządzenie tego typu opracowania jest obligatoryjne i wynika wprost z zapisów *u.p.z.p.* jak i *u.o.o.ś.*

Prognoza oddziaływania na środowisko jest wykładana do wglądu i oceny na etapie składania uwag do projektu dokumentu.

Część 6

Planowanie transportu publicznego

Do spraw technicznych do finansowe

**Aktywność organizacji pozarządowych
jako interesariuszy polityki transportowej**



Uniwersytet
Ekonomiczny
w Katowicach



Planowanie transportu publicznego

W dn. 01.03.2011 weszła w życie *u.p.t.z.* Ustawa ta zobowiązuje wybrane podmioty publiczne (głównie j.s.t.) do sporządzenia i uchwalenia przed dn. 01.03.2014 r. planów zrównoważonego rozwoju transportu publicznego tzw. planów transportowych.

Do przygotowania i uchwalenia planu transportowego zobligowane są m.in.:

- minister właściwy ds. transportu
- województwo
- powiat liczący co najmniej 80 tys. mieszkańców
- gmina licząca co najmniej 50 tys. mieszkańców

Planowanie transportu publicznego

Zgodnie z art. 10 *u.p.t.z.* podmiot sporządzający plan transportowy zobowiązany jest poinformować społeczeństwo o wyłożeniu gotowego projektu dokumentu i wskazać termin składania uwag, przy czym okres ten nie może być krótszy niż 21 dni.

W dużym stopniu jest to kopia procedury wyłożenia publicznego planu miejscowego lub studium na etapie składania uwag.

Ustawodawca nie przewidział dodatkowych możliwości dla organizacji społecznych / pozarządowych.

Udział w składaniu uwag do planu nie jest warunkowany wykazaniem interesu prawnego lub faktycznego

Część 7

Podsumowanie

Postulaty?



Podsumowanie

Na podstawie przedstawionej analizy można dojść do zupełnie różnych wniosków:

- teoretyczny – prawo zapewnia duże możliwości wpływu
- praktyczny – realizacja praw jest często „przykrą” koniecznością ze strony jednostek zobligowanych

Należy zatem postawić pytanie: czy sprzeczne wnioski i praktyczne doświadczenia powinny być wskazówką do doprecyzowania przepisów prawnych?

Podsumowanie

Wydaje się, iż na relatywnie krótki okres funkcjonowania w Polsce zasady demokratycznego państwa prawa (prawnego), w naszym systemie prawa istnieją dość rozbudowane instytucje partycypacji społecznej, w tym także dające teoretycznie mocną pozycje sektorowi organizacji pozarządowych.

Co więcej, widać w kraju tendencje sprzyjające przekazywaniu części odpowiedzialności społeczeństwu i zwiększaniu jego zaangażowania *vide*: inicjatywa ustawodawcza Prezydenta RP - *ustawa o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw*

Jednak nawet najdoskonalsze prawo nie może być kazuistyczne i powinno pozostawić tzw. luz decyzyjny organom administracji.

Z drugiej strony konieczne jest „otwarcie” władzy publicznej na udział społeczeństwa.

Dziękuję za uwagę

Łukasz Oleszczuk
tel. +48 886 198 500



Sekcja Transportu Publicznego

ul. Mroczna 5/23

01-456 Warszawa

oleszczuk@siskom.waw.pl

JKO CONSULTING

Kontakt Mazowsze

ul. Helenowska 24 m 24

05-800 Pruszków

oleszczuk@jkoconsulting.pl



Dział Strategii i Rozwoju

ul. Siedmiogrodzka 20

01-232 Warszawa

loleszczuk@tw.waw.pl

**Aktywność organizacji pozarządowych
jako interesariuszy polityki transportowej**



Uniwersytet
Ekonomiczny
w Katowicach

