OPIS PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA

(dalej: „OPZ”)

Przedmiotem zamówienia jest przygotowanie opracowania pod tytułem: „Analiza komparatystyczna rozwiązań prawnych służących implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko – porównanie systemów prawnych wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej.”, zwanego dalej: „Analizą”.

**I. PROJEKT – INFORMACJE WSTĘPNE**

Wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do wdrożenia przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. U. UE L. z 2012 r. Nr 26, str. 1 z późn. zm.), zwanej także „dyrektywą EIA”. Podstawowym celem dyrektywy, określonym w art. 2 ust. 1, jest by przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, m.in. ze względu na ich charakter, rozmiary lub lokalizację, podlegały wymogowi uprzedniego uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny ich skutków na środowisko. Dyrektywa nie przesądza, w jaki sposób ten cel powinien zostać zrealizowany, tzn. jak powinien dokładnie przebiegać proces wydawania takiego zezwolenia zawierającego ocenę oddziaływania na środowisko lecz pozostawia państwom członkowskim UE pewną swobodę decyzyjną w tym zakresie. Z przepisu art. 2 ust. 2 dyrektywy wynika, że ocena może być zintegrowana z istniejącymi procedurami udzielania zezwoleń na inwestycję albo z innymi procedurami, w tym takimi, które będą ustanowione do realizacji jej celów. Istotne z punktu widzenia prawodawstwa UE jest zatem nie to jak państwa członkowskie ukształtują krajową procedurę wydawania zezwoleń na inwestycję, tylko czy cele dyrektywy zostaną osiągnięte.

Przyjęty w Polsce model prowadzenia ocen oddziaływania na środowisko jest dwuetapowy. Dyrektywa EIA została transponowana do prawa krajowego głównie w przepisach ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 2373, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą ooś”. Zasadą wynikającą z obowiązujących przepisów prawa jest, że przed realizacją przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko inwestor jest zobowiązany do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a dopiero ta decyzja upoważnia go do wystąpienia z wnioskiem o wydanie zezwolenia na inwestycję. W związku z tym przedsięwzięcie jest zasadniczo realizowane w oparciu o (przynajmniej) dwie decyzje administracyjne, wydawane przez różne organy. Ponieważ są one zaskarżalne w administracyjnym toku instancji, a także można na nie wnieść skargi do sądu administracyjnego (również w zakresie badania zgodności pomiędzy tymi decyzjami), procedura inwestycyjna jest dość skomplikowana oraz skutkuje wieloma wątpliwościami co do stosowania poszczególnych przepisów prawa, co z kolei przekłada się na długość prowadzonych postępowań. Z informacji będących w posiadaniu Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, zwanej także „Generalną Dyrekcją”, wynika, że w wielu państwach członkowskich UE ta procedura wygląda odmiennie – z reguły obowiązuje bowiem model zintegrowany, jednoetapowy, co oznacza że realizacja jednego konkretnego przedsięwzięcia odbywa się na podstawie jednej decyzji administracyjnej, w ramach której uczestniczą różne organy administracji publicznej uzgadniające stanowiska w zakresie swojej właściwości.

Ze względu na fakt, że obowiązujące w Polsce przepisy dotyczące ocen oddziaływania na środowisko były już wielokrotnie nowelizowane, także w związku z wątpliwościami zgłaszanymi przez Komisję Europejską, podejmowanie dalszych usprawnień w zakresie rozwiązań prawnych i systemowych jest znacznie utrudnione. Tymczasem jakkolwiek dotychczasowe próby wprowadzania nowych rozwiązań prawnych zapewniają zgodność z porządkiem prawnym Unii Europejskiej, to jednak nie rozwiązują wielu problemów praktycznych, związanych ze stosowaniem przepisów. Co więcej, z dotychczasowej praktyki prowadzenia procesów legislacyjnych w Generalnej Dyrekcji wynika, że nierzadko podejmowane są próby usprawnień procesów inwestycyjnych w postaci tzw. „specustaw”, jednak wiele z tych propozycji – z uwagi na specyfikę postępowań środowiskowych (obszerna dokumentacja, duży stopień skomplikowania sprawy, wielość stron postępowania, konieczność zapewnienia udziału społeczeństwa oraz współpracy z innymi wyspecjalizowanymi organami) – mogłaby powodować niezgodność z przepisami prawa UE albo jest kontrowersyjna z innych względów (np. ustrojowych, konstytucyjnych).

W związku z tym przeprowadzenie kompleksowej analizy prawnoporównawczej na przykładzie przynajmniej takich państw członkowskich UE jak **Czechy, Dania, Niemcy oraz Słowacja**, jest zasadne i celowe ze względu na potrzeby bieżących prac analitycznych i legislacyjnych prowadzonych w Generalnej Dyrekcji, która opiera się na zachowaniu spójności systemu ocen oddziaływania na środowisko przyjętego w modelu polskim. Ponadto Generalna Dyrekcja jest zobowiązana do podjęcia prac nad ewaluacją dwóch ustaw nowelizujących ustawę ooś, które zostały uchwalone w ostatnim czasie – tj. ustawy nowelizującej z dnia 19 lipca 2019 r., która weszła w życie 24 września 2019 r. oraz ustawy nowelizującej z dnia 30 marca 2021 r., która weszła w życie 13 maja 2021 r. Wnioski, jakie będą wynikały z tej ewaluacji pozwolą odpowiedzieć w jakimś stopniu czy i jakie zmiany prawne w tym obszarze okazały się skuteczne, a które elementy wymagają poprawy.

Optymalne byłoby zatem uzupełnienie tych rozważań o wyniki analizy komparatystycznej, które pozwoliłyby odpowiedzieć na pytanie zasadnicze – tj. czy przyjęty w Polsce system ocen oddziaływania na środowisko i procedury dla inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko są skuteczne, czy też możliwe jest rozważenie wprowadzenia innego, nowego modelu, wzorem jednego z wybranych państw członkowskich UE. Znaczenie wyników takiej analizy jest tym większe, że w sprawach planów, programów i przedsięwzięć, co do których istnieje możliwość znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko Generalna Dyrekcja podejmuje współpracę z innymi państwami, które mogą występować w roli strony pochodzenia takich oddziaływań lub strony narażonej na takie oddziaływania. Dane dotyczące procedur uzyskiwania zezwolenia na inwestycję w innych państwach są również często przydatne w ramach analiz prowadzonych w związku z bieżącymi pracami legislacyjnymi. Przykładowo jeśli Generalna Dyrekcja pracuje nad usprawnieniem procesów inwestycyjnych, to na potrzeby Oceny Skutków Regulacji poszukuje odpowiedzi na pytanie, jak dane rozwiązanie funkcjonuje obecnie w innych państwach. Stąd znajomość systemów prawnych tych państw (najczęściej państw sąsiednich RP) jest niezwykle przydatna w codziennej pracy urzędu.

**II. PRZEDMIOT ZAMÓWIENIA**

Przedmiotem zamówienia publicznego jest przeprowadzenie kompleksowej analizy prawnoporównawczej, w ramach której zbadane i opisane zostaną podobieństwa i odmienności prawa poszczególnych państw, o których mowa w części I „Projekt - informacje wstępne” (fakultatywnie: dodatkowo jednego dowolnego państwa należącego do Unii Europejskiej oprócz wcześniej wymienionych, wybranego przez Wykonawcę) w zakresie, w jakim państwa te transponowały do porządku krajowego przepisy dyrektywy EIA. Szczegółowe wymagania zostały określone poniżej.

Efektem końcowym realizacji zamówienia ma być pisemne opracowanie o charakterze analizy. Dzieło powinno zostać dostarczone Zamawiającemu nie później niż 30 września 2022 r. w formie papierowej oraz w formie elektronicznej na cyfrowym nośniku danych (płyta CD, pamięć USB) w otwartym pliku tekstowym, sformatowanym zgodnie z wytycznymi dostarczonymi Wykonawcy przez Zamawiającego. Wykonawca przekaże Zamawiającemu majątkowe prawa autorskie do utworu na polach eksploatacji, które zostaną wskazane w umowie.

Analiza będzie zawierała odrębne części poświęcone każdemu z państw osobno, w kolejności alfabetycznej. Każda z części powinna z kolei być zbudowana według następującej systematyki:

1. Krajowe ramy prawne – wskazanie głównych aktów transponujących dyrektywę EIA do prawa krajowego, a także wskazanie właściwego organu państwa odpowiedzialnego za wykonywanie obowiązków wynikających z dyrektywy EIA.
2. Charakterystyka procedury udzielania zezwolenia na inwestycję, z uwzględnieniem następujących okoliczności:
3. czy przepisy prawa krajowego zawierają definicję „zezwolenia na inwestycję”. Czy postępowanie dotyczące zezwolenia na inwestycję, które upoważnia do przystąpienia do realizacji przedsięwzięcia, prowadzone jest jednoetapowo czy obejmuje wiele etapów (czy ocena oddziaływania na środowisko jest zintegrowana z istniejącą procedurą zezwolenia na inwestycję czy ustanowiono osobną procedurę do realizacji celów dyrektywy);
4. w przypadku zezwolenia na inwestycję wydawanego w wielu etapach – na którym z etapów przeprowadzana jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Czy ocena może być prowadzona wiele razy na różnych etapach, a jeśli tak to jakie przesłanki decydują o obligatoryjności lub fakultatywności prowadzenia oceny;
5. czy przepisy umożliwiają przeprowadzenie częściowej oceny oddziaływania na środowisko;
6. jakie organy i w jakim trybie badają wniosek o zezwolenie na inwestycję w odniesieniu do skutków dla środowiska, jakie mogą wiązać się z realizacją przedsięwzięcia, między innymi z powodu na jego charakter, rozmiar lub lokalizację;
7. czy przepisy prawa krajowego zawierają definicję „przedsięwzięcia”; czy zakwalifikowanie danego działania jako „przedsięwzięcia” uzależnione jest od przekształcenia terenu; czy prawo krajowe ustanawia osobną definicję „przedsięwzięcia, które może powodować znaczące skutki w środowisku”;
8. czy ustawodawca krajowy rozróżnia działania o charakterze budowlanym i niebudowlanym kwalifikowane jako „przedsięwzięcia” w rozumieniu dyrektywy EIA, a także w jaki sposób kategoryzuje rodzaje przedsięwzięć;
9. czy jako „przedsięwzięcie” mogą być zakwalifikowane modyfikacje w stosunku do istniejących przedsięwzięć, a jeśli tak to jakimi kryteriami kieruje się w tym zakresie ustawodawca;
10. jak prawo krajowe reguluje kwestię wydłużenia terminu eksploatacji istniejącego przedsięwzięcia, w szczególności konieczność przedłużenia działalności funkcjonującej kopalni lub składowiska odpadów;
11. czy przepisy prawa krajowego zawierają definicję „wykonawca”;
12. czy przepisy prawa krajowego zawierają definicję „społeczeństwa” oraz „zainteresowanej społeczności”, a także jakie są przesłanki, od spełnienia których ustawodawca uzależnia możliwość udziału danego członka tej społeczności w procedurach decyzyjnych, z rozróżnieniem na kryteria stawiane organizacjom pozarządowym oraz pozostałym członkom zainteresowanej społeczności. Charakterystyka w tym zakresie powinna zawierać także opis poszczególnych przesłanek, a nie poprzestawać na ich wyliczeniu. Należy wskazać, jak ustawodawca odnosi się do „skutków jakimi może być dotknięte społeczeństwo” oraz „interesu w procedurze podejmowania decyzji” i w jaki sposób w toku postępowania ustalany jest obszar, na który może oddziaływać przedsięwzięcie;
13. w jaki sposób informowane jest społeczeństwo o poszczególnych kwestiach w ramach procedur podejmowania decyzji dotyczących środowiska; jaki jest zakres informacji, które powinny być przekazywane społeczeństwu;
14. na jakim etapie procedury zapewniany jest udział społeczeństwa w rozumieniu dyrektywy EIA; czy może zachodzić sytuacja, w której taki udział powinien być zapewniany powtórnie; jakie są ramy czasowe, które dają możliwość zapewnienia udziału społeczeństwa;
15. czy państwo członkowskie wdrożyło przepis art. 1 ust. 3 dyrektywy EIA, który umożliwia wyłączenie przedsięwzięć służących celom obrony narodowej z zakresu stosowania dyrektywy, a tym samym z procedury oceny oddziaływania na środowisko, jeśli zastosowanie miałoby niekorzystny wpływ na te cele, a jeśli tak, to jak wygląda procedura w tym zakresie;
16. czy państwo członkowskie posiada szczególny akt ustawodawstwa krajowego, o którym mowa w art. 1 ust. 4 dyrektywy, a który zawiera rozwiązania dotyczące konkretnych przedsięwzięć, co do których dyrektywa nie ma zastosowania, ponieważ jej cele zostały osiągnięte w procesie ustawodawczym, a jeśli tak, jak przebiegał taki proces ustawodawczy (jak uzgadniano szczegóły przedsięwzięcia z poszczególnymi organami i w jaki sposób zapewniono udział społeczeństwa);
17. czy państwo członkowskie transponowało do swojego ustawodawstwa przepis art. 2 ust. 4 dyrektywy EIA, który przewiduje możliwość zwolnienia danego przedsięwzięcia z wymogów dyrektywy; jak państwo członkowskie odnosi się do kwestii rozważenia, czy właściwe jest przeprowadzenie w innej formie;
18. jakie wymogi powinna spełniać ocena oddziaływania na środowisko i jakie elementy są brane pod uwagę w ramach oceny skutków przedsięwzięcia; czy te elementy mogą być różne w zależności etapu procedury zezwolenia lub szczególnych cech przedsięwzięcia;
19. jakie środki przyjął ustawodawca krajowy do zapewnienia, by wykonawca dostarczył we właściwej formie informacje wyszczególnione w załączniku IV do dyrektywy EIA; czy te informacje mogą być różne w zależności etapu procedury zezwolenia lub szczególnych cech przedsięwzięcia;
20. czy państwo członkowskie posiada przepisy zapewniające, by wykonawca, jeszcze przed złożeniem wniosku o zezwolenie na inwestycję mógł domagać się od właściwego organu wydania opinii na temat informacji, jakie powinny być przez niego dostarczone;
21. jak przepisy krajowe regulują procedurę transgranicznego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, o której mowa w art. 7 dyrektywy EIA, w zależności od tego czy państwo jest stroną pochodzenia negatywnych oddziaływań czy stroną narażoną na negatywne oddziaływania;
22. jaki jest odpowiedni czas na przekazanie stosownych informacji organom i zainteresowanej społeczności w ramach procedury transgranicznej; czy w przypadku tej procedury udział społeczeństwa państwa pochodzenia i społeczeństwa państwa narażenia może być zapewniany w różnym czasie;
23. jakie informacje, zgodnie z przepisami krajowymi, są przekazywane państwu narażonemu na oddziaływania (w szczególności czy istnieje wymóg przekazania wniosku o zezwolenie na inwestycję, dokumentu bądź informacji stwierdzające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym oraz dokumentu określające zakres informacji, jakie musi dostarczyć wykonawca w ramach oceny oddziaływania na środowisko) i jak przepisy krajowe odnoszą się do kwestii tłumaczenia dokumentów niezbędnych do przekazania państwu narażonemu;
24. czy państwo członkowskie zawiera umowy bilateralne z innymi państwami w zakresie procedur transgranicznych; jeśli tak, to jakich kwestii dotyczą te umowy;
25. w jaki sposób rezultaty konsultacji dotyczące potencjalnych transgranicznych skutków przedsięwzięcia są uwzględniane w procedurze zezwolenia na inwestycję. Czy w przypadku systemów jednoetapowych (gdzie wydawane jest jedno zezwolenie na realizację w formie decyzji) w trakcie postępowania wydawany jest dokument podsumowujący przebieg oceny oddziaływania na środowisko (w tym uwzględniający kontekst transgraniczny). Jeśli tak, to jaki organ go wydaje oraz czy jest udostępniany społeczeństwu. Jeśli nie, to gdzie i na jakim etapie można zapoznać się z wynikami oceny oddziaływania na środowisko (w tym transgranicznej) w ramach wydawania zezwolenia na inwestycję.
26. jakie informacje podawane są przez organ do publicznej wiadomości w przypadku decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania zezwolenia na inwestycję (w szczególności, czy podawana jest treść decyzji). Jakie są terminy udostępnienia tych informacji;
27. jaki jest tryb procedury odwoławczej od zezwolenia na inwestycję i tryb zaskarżenia zezwolenia do sądu. Jak państwa rozumieją wystarczający interes lub naruszenie prawa, zgodnie z celem udzielenia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a także jaki jest status organizacji pozarządowych w procedurach odwoławczych i sądowych; jak rozumiane są terminy w trybie procedury odwoławczej w przypadku postępowania transgranicznego. Na jakim etapie mogą być kwestionowane decyzje, działania lub zaniechania.

.

1. Wskazanie, czy państwo członkowskie opracowało wzory formularzy, które powinny być stosowane dla realizacji celów wynikających z dyrektywy EIA.
2. Podsumowanie, zawierające główne wnioski wypływające z analizy systemów różnych państw i opisanie zasadniczych różnic pomiędzy poszczególnymi modelami.
3. Załączniki – akty prawne, orzecznictwo i literatura wykorzystane w ramach analizy komparatystycznej. Załączniki mogą być przedłożone w formie elektronicznej, także w formie hiperłączy odsyłających do poszczególnych dokumentów źródłowych.

Problematyka opisana w punktach powinna być ujęta w rozdziały. Rozdział 2 „Charakterystyka procedury udzielania zezwolenia na inwestycję” może dzielić się na podrozdziały (np. podrozdział poświęcony oddziaływaniom transgranicznym, podrozdział poświęcony udziałowi społeczeństwa, itd.). W tym zakresie wykonawca ma dowolność. Niemniej, przyjęta systematyka powinna być jednolita dla wszystkich państw opisanych w odrębnych częściach.