

Kraków, 13 grudnia 2023 r.

Kadencja dla klimatu i środowiska

Postulaty prawniczek i prawników Frank Bold dla nowego rządu

Jako prawniczki i prawnicy działający na rzecz ludzi i środowiska widzimy skalę wyzwań stojących przed nowym rządem. Przez ostatnich kilka lat niekiedy niemal bezsilnie obserwowaliśmy łamanie praworządności i wynikające z niego obniżanie standardów tworzenia prawa – od przygotowywania ustaw na kolanie, bez należytej oceny ich skutków, przez forsowanie rozwiązań prawnych sprzecznych z prawem unijnym i międzynarodowym, po ignorowanie głosu społeczeństwa w procesie legislacyjnym.

Te i tym podobne praktyki zaowocowały przyjęciem wielu bublei prawnych, które szkodzą obywatelom i przyrodzie, ale także pozostawieniem wielu istotnych problemów ochrony środowiska i klimatu bez potrzebnych rozwiązań. Mamy świadomość olbrzymiej wagi decyzji politycznych, które teraz będą podejmowane w obliczu kryzysu klimatycznego i bioróżnorodności oraz ich wpływu na warunki życia w Polsce, w tym stan środowiska naturalnego i na rozwój gospodarczy naszego kraju.

Nowy rząd czeka wiele trudnych zadań – zarówno w zakresie przywracania praworządności i dobrych praktyk legislacyjnych, jak i w zakresie opracowywania rozwiązań prawnych pomagających chronić klimat i przyrodę. Prawnicy i prawniczki Frank Bold od lat aktywnie uczestniczą w procesach legislacyjnych dotyczących m.in. transformacji energetycznej czy ochrony środowiska. Wiemy, jakich zmian potrzebuje prawo, by lepiej służyć ludziom i przyrodzie i jesteśmy w stanie zaproponować konstruktywne rozwiązania. Oczekujemy, że nowy rząd podejmie zerwany dialog ze społeczeństwem obywatelskim i dlatego oferujemy nasze eksperckie wsparcie.

Nasze postulaty dla polityki klimatyczno-środowiskowej nowego rządu koncentrują się na kilku obszarach kluczowych z perspektywy obecnej kadencji, a proponowane rozwiązania oscylują od prostych, możliwych do osiągnięcia w ciągu kilku pierwszych miesięcy funkcjonowania nowego rządu, do takich, które będą wymagać więcej czasu, pracy i dialogu z różnymi interesariuszami.

Postulujemy:



1. Przyspieszenie transformacji energetycznej Polski

Odejście od paliw kopalnych jest nieuniknione – wynika to zarówno z wymagań ochrony środowiska i polityki klimatycznej Unii Europejskiej, ale również z czynników ekonomicznych oraz

wieku i stanu technicznego większości polskich elektrowni. Kolejne polskie rządy próbowały za wszelką cenę utrzymać węglowe *status quo*, udając, że zachodzący na całym świecie proces dekarbonizacji energetyki ich nie dotyczy. Jednocześnie błyskawiczny rozwój fotowoltaiki i prosumeryzmu pokazał, jak ogromny potencjał tkwi w rozwoju energetyki obywatelskiej opartej o źródła OZE, jeżeli tylko przyjęte zostaną korzystne regulacje. Transformacja energetyczna Polski jest koniecznością, należy ją jednak traktować nie tylko jako wielkie wyzwanie, ale również jako wyjątkową szansę rozwojową. Może ona stać się motorem wzrostu gospodarczego, a także doprowadzić do skokowej poprawy stanu środowiska (zwłaszcza w zakresie wód i powietrza), jakości życia oraz zdrowia Polek i Polaków.

Rozwiązania dostępne od ręki:

- Skupienie odpowiedzialności za realizację zadań związanych z transformacją energetyczną i energetyką obywatelską w jednym ministerstwie.
- Przystąpienie do aktualizacji Polityki Energetycznej Polski 2040 i Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu uwzględniających przyspieszenie transformacji wytyczających kierunek polityk: klimatycznej i energetycznej Polski na najbliższe kilkanaście lat. Proces ten powinien odbywać się także z udziałem ekspertek i ekspertów reprezentujących interes społeczny, a nie tylko interesy branżowe.

Rozwiązania wymagające dłuższego procesu:

- Przeprowadzenie pełnej implementacji dyrektywy RED II poprzez usunięcie istniejących barier rozwoju energetyki obywatelskiej, opartej o wspólnoty lokalne.
- Odblokowanie energetyki wiatrowej na lądzie poprzez liberalizację przepisów dotyczących lokalizacji instalacji.
- Opracowanie i realizacja ambitnego planu modernizacji sieci elektroenergetycznych.



2. Koniec nieuzasadnionych przywilejów dla branży górniczej

Spółki górnicze, w szczególności węglowe, korzystają w Polsce z wyjątkowych przywilejów, kosztem społeczności lokalnych, właścicieli nieruchomości i samorządów. Udział społeczeństwa w postępowaniach dotyczących planowanych i istniejących kopalń jest bardzo poważnie ograniczony, podobnie jak dostęp do informacji na temat ich funkcjonowania. W ostatnich latach przywileje te zostały rozszerzone, w szczególności poprzez niezwykle szkodliwą nowelizację prawa geologicznego i górniczego dotyczącą tzw. ochrony złóż strategicznych. Następstwem tej sytuacji są między innymi szkody w środowisku, którym przynajmniej częściowo można zapobiec tworząc realną społeczną kontrolę nad procesami decyzyjnymi i funkcjonowaniem zakładów górniczych. Domagamy się, aby górnictwo zostało pozbawione szczególnych, niczym nieuzasadnionych

przywilejów i funkcjonowało na równych zasadach z innymi gałęziami gospodarki, uwzględniając słuszne interesy społeczności lokalnej i zapewniając wysoki poziom ochrony środowiska.

Rozwiązania dostępne od ręki:

- Wycofanie tegorocznej nowelizacji prawa geologicznego i górniczego, która pod pretekstem ochrony złóż strategicznych deprecjuje prawa właścicieli nieruchomości i nadmiernie ingeruje we władztwo planistyczne gmin.

Rozwiązania wymagające dłuższego procesu:

- Otworzenie postępowań dotyczących górnictwa na społeczeństwo – zmiana ustawy prawo geologiczne i górniczne umożliwiająca społeczeństwu udziału w postępowaniach koncesyjnych i o zatwierdzenie planów ruchu zakładu górniczego, ułatwienie dostępu do informacji na temat funkcjonowania zakładów górniczych, w szczególności do treści planów ruchu zakładów górniczych.
- Definitywna decyzja o szybkim odejściu od wydobywania węgla energetycznego w ramach sprawiedliwej transformacji regionów górniczych z uwzględnieniem słusznych interesów pracowników branży górniczej – oraz jej konsekwentne uwzględnienie we wszystkich politykach krajowych dotyczących energii i klimatu.
- Zakończenie postępowań dotyczących nowych kopalń węgla energetycznego (m. in. złoża Imielin Północ, Brzezinka 3, Żory-Suszec 1).
- Przeprowadzenie zaległych ocen oddziaływania na środowisko w sprawie kopalń, które otrzymały decyzje przedłużające koncesje na wydobywanie węgla bez takich ocen oraz weryfikację tych decyzji w oparciu o wyniki tych ocen.
- Wprowadzenie kompleksowej regulacji dotyczącej procesu rekultywacji, która włącza w podejmowanie decyzji o kierunkach rekultywacji gminy oraz lokalną społeczność i która wymaga od przedsiębiorców realnej, skutecznej i trwałej rekultywacji terenów pokopalnianych.



3. Zapewnienie Polkom i Polakom prawa do czystego powietrza

W Polsce nadal oddychamy najgorszym powietrzem w Europie, co przyczynia się do obniżenia komfortu życia, wielu poważnych chorób i dziesiątek tysięcy przedwczesnych zgonów każdego roku. Dotychczasowe postępy w walce o czyste powietrze są zdecydowanie zbyt wolne, a obowiązujące normy jakości powietrza są regularnie przekraczane niemal w całym kraju. Unia Europejska pracuje już nad ich znacznym zaostreniem. Mimo to w wielu województwach, zamiast poprawy ochrony powietrza, podejmowane są działania, które wręcz osłabiają przyjęte

wcześniej rozwiązania, a obywatele nie mają prawa nawet do zaskarżenia takich szkodliwych zmian do sądu.

Rozwiązania dostępne od ręki:

- Przywrócenie obowiązywania norm jakości węgla przeznaczonego dla gospodarstw domowych oraz zaostrzenie tych norm, jak również wzmożenie kontroli sprzedawców węgla prowadzonych przez inspekcję handlową.
- Umożliwienie zaskarżania nieskutecznych Programów Ochrony Powietrza i szkodliwych zmian uchwał antysmogowych przez mieszkańców i organizacje ekologiczne.
- Powstrzymanie niekorzystnych zmian Programów Ochrony Powietrza i uchwał antysmogowych – nowo powołani wojewodowie powinni korzystać z przysługujących im kompetencji nadzorczych w przypadku próby wprowadzania niekorzystnych i niezgodnych z prawem zmian do obowiązujących uchwał chroniących powietrze.
- Umożliwienie udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących pozwoleń emisyjnych – obecnie pozwolenia na emisję zanieczyszczeń do powietrza dla zakładów przemysłowych wydawane są bez jakiegokolwiek udziału społecznego. Możliwość udziału stron i organizacji społecznych w wydawaniu pozwoleń emisyjnych należy niezwłocznie przywrócić.

Rozwiązania wymagające dłuższego procesu:

- Wprowadzenie wymagań jakościowych dla pelletu oraz innych paliw na bazie biomasy – obecnie normy jakościowe dotyczą tylko węgla, a złej jakości pellety i inne paliwa biomasowe sprawiają, że nawet nowoczesne urządzenia grzewcze nie są w stanie dotrzymać deklarowanych przez producentów standardów emisyjnych.
- Wprowadzenie do Krajowego Programu Ochrony Powietrza rekomendacji, które wzmocnią kontrolę przestrzegania uchwał antysmogowych oraz zakaz spalania odpadów – m.in. jasnych wytycznych w zakresie minimalnej liczby kontroli, którą należy uwzględnić w wojewódzkich programach ochrony powietrza. Należy to połączyć z mechanizmami wsparcia dla gmin nieposiadających straży gminnych w tworzeniu tych straży lub przyznaniem uprawnienia do nakładania grzywny w drodze mandatu pracownikom urzędów gmin prowadzącym kontrole z zakresu ochrony środowiska.
- Jak najszybsze uruchomienie wszystkich funkcji Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków oraz uporządkowanie zgromadzonych tam danych – CEEB może być niezwykle skutecznym narzędziem w walce o ochronę powietrza, ale wymaga poprawy i pełnego wdrożenia.
- Wprowadzenie ustawowego zakazu spalania węgla kamiennego w ogrzewaniu indywidualnym w możliwie najszybszym terminie wraz z zapewnieniem niezbędnego wsparcia wymiany systemów ogrzewania, w szczególności dla osób dotkniętych ubóstwem energetycznym.

- Wprowadzenie kompleksowych regulacji w zakresie przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom odorowym – smród z ferm, składowisk odpadów oraz innych zakładów zatruwa życie, a brak norm w tym zakresie stanowi usprawiedliwienie dla organów ignorujących problem.

4. Przeprowadzenie reformy zarządzania lasami w oparciu o zasadę nadrzędności funkcji przyrodniczo-społecznych lasu nad jego funkcją gospodarczą

Coraz większa liczba oddolnych działań społeczności lokalnych i organów gminy podejmowanych w obronie lokalnych lasów pokazuje, że dotychczasowy sposób zarządzania lasami przez Lasy Państwowe przestał być akceptowany społecznie i wymaga zmiany. Społeczności lokalne domagają się realnego wpływu na *ich las* i prawdziwego wysłuchania ich postulatów. Dominujące w ostatnich latach podejście władzy do lasów polegało głównie na traktowaniu ich jako źródła przychodu, z pominięciem ich cennych funkcji przyrodniczych. W czasach dramatycznego kryzysu bioróżnorodności i postępującej zmiany klimatu, konieczna jest zmiana priorytetów w zarządzaniu lasami i nadanie prymatu ich roli przyrodniczo-społecznej.

Rozwiązania dostępne od ręki:

- Umożliwienie zaskarżania Planów Urządzania Lasu przez organizacje ekologiczne.
- Zmodyfikowanie treści Rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej poprzez zagwarantowanie zabezpieczenia celów, dla których zostały utworzone i ograniczenia ich funkcji produkcyjnej.

Rozwiązania wymagające dłuższego procesu:

- Przeprowadzenie kompleksowej reformy prowadzenia gospodarki leśnej i Lasów Państwowych, która uwzględniac będzie prymat roli przyrodniczo-społecznej lasów.

5. Przeprowadzenie reformy zarządzania wodami w oparciu o zasadę nadrzędności funkcji przyrodniczo-społecznych rzek nad ich funkcją gospodarczą

Katastrofa odrzańska ujawniła patologie zarządzania wodami w naszym państwie. Rzeki traktowane są jako drogi wodne, zasoby gospodarcze i ścieki – a nie wrażliwe ekosystemy i bogate elementy środowiska czy źródło wody niezbędnej dla życia ludzi. Konieczna jest zmiana

tego paradygmatu i systemowa reforma zarządzania wodami. Unijne prawo zobowiązuje Polskę do osiągnięcia dobrego stanu wód powierzchniowych do 2027 roku, tymczasem obecnie tylko 1 proc. polskich rzek spełnia ten wymóg.

Rozwiązania dostępne od ręki:

- Przeniesienie odpowiedzialności za zarządzanie wodami z ministerstwa infrastruktury do ministerstwa właściwego do spraw środowiska.
- Wycofanie się ze szkodliwych zmian wprowadzonych tzw. specustawą odrzańską.

Rozwiązania wymagające dłuższego procesu:

- Zapewnienie efektywnego i stałego monitoringu wód oraz systemu reagowania kryzysowego w przypadku przekroczeń – monitoring powinien obejmować wszystkie wskaźniki fizyko-chemiczne obejmujące zakwaszenie oraz zasolenie, a jego wyniki powinny być dostępne na bieżąco tak, aby umożliwić reagowanie kryzysowe.
- Wprowadzenie obowiązku uwzględniania skumulowanego wpływu istniejących i planowanych przedsięwzięć przy wydawaniu oraz przy okresowych przeglądach pozwoleń wodnoprawnych, który obecnie ma charakter pozorny i nie stanowi realnej kontroli skutków wykonywania obowiązujących pozwoleń.
- Opracowanie i wdrożenie systemu koordynacji zrzutów ścieków z różnych źródeł do wód, który zapewni minimalizowanie negatywnych skutków tych zrzutów oraz umożliwi natychmiastowe reagowanie i ograniczanie lub wstrzymywanie zrzutów w sytuacjach kryzysowych.
- Poprawa przepisów dotyczących zrzutów wód kopalnianych, w tym przede wszystkim urealnienie stawek opłat za zrzuty zasolonych ścieków, obowiązek posiadania systemów retencyjno-dozujących i wprowadzenie limitów na wprowadzanie chlorków i siarczanów.



6. Wzmocnienie inspekcji ochrony środowiska

Obecnie inspekcja ochrony środowiska jest mało skuteczna w karaniu zanieczyszczających środowisko przedsiębiorców. Jedną z głównych przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak wystarczających środków na efektywne wykonywanie zadań kontrolnych, w tym na prowadzenie pomiarów i badań laboratoryjnych. Inspekcja ochrony środowiska powinna stać się sprawną i nowoczesną służbą ekologiczną, która będzie skutecznie egzekwować przepisy prawa ochrony środowiska.

Rozwiązania dostępne od ręki:

- Odciążenie inspekcji ochrony środowiska w drobnych sprawach poprzez wzmocnienie roli organów wykonawczych gmin i powiatów w zakresie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska – w tym przyznanie urzędnikom prowadzącym kontrolę uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

Rozwiązania wymagające dłuższego procesu:

- Powołanie zespołu złożonego z przedstawicieli inspekcji ochrony środowiska, jednostek samorządu terytorialnego, środowisk eksperckich i strony społecznej, którego zadaniem będzie opracowanie kompleksowych rekomendacji do reformy inspekcji ochrony środowiska, obejmującej w szczególności niezbędne zmiany prawne, organizacyjne i finansowe oraz wdrożenie tych rekomendacji.



7. Poprawę systemu ocen oddziaływania na środowisko, tak aby lepiej chronić środowisko i ograniczać konflikty społeczne przy realizacji nowych inwestycji

Dobrze wykonana ocena oddziaływania na środowisko może pogodzić interesy przedsiębiorcy, społeczności lokalnej i środowiska. Niestety w obowiązującym stanie prawnym inwestorzy są często traktowani preferencyjnie. Skutkuje to pogłębianiem konfliktów społecznych i szkodami środowiskowymi, których można było uniknąć. Powszechnie stosowana jest metoda faktów dokonanych – wiele przedsięwzięć realizowanych jest w oparciu o wadliwe decyzje, podczas gdy postępowania odwoławcze i sądowe toczą się latami. W przypadku dużych inwestycji infrastrukturalnych sytuacja uległa jeszcze większemu pogorszeniu za sprawą przyjętej w tym roku nowelizacji, tzw. lex knebel. System ocen oddziaływania na środowisko wymaga naprawy.

Rozwiązania dostępne od ręki:

- Wycofanie tegorocznej nowelizacji ustawy ocenowej, tzw. lex knebel – w szczególności dopisanego bez konsultacji społecznych działu Va.

Rozwiązania wymagające dłuższego procesu:

- Umożliwienie wstrzymywania realizacji przedsięwzięć, dla których została wydana wadliwa decyzja środowiskowa – obecne rozwiązania prawne są pozorne, gdyż w praktyce samo wstrzymanie decyzji środowiskowej nie powoduje wstrzymania realizacji przedsięwzięcia.
- Zmiana przepisów dotyczących stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko – obecnie w przypadku braku takiego obowiązku nie jest

wydawane odrębne postanowienie, przez co społeczeństwo i organizacje ekologiczne nie mają możliwości poddania stanowiska organu kontroli instancyjnej i sądowej.

8. Naprawę procesu legislacyjnego

Ostatnie lata cechowało otwarte ignorowanie reguł procesu legislacyjnego, które stanowią podstawę funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Akty prawne powstawały „na kolanie”, w sposób nietransparentny, bez udziału społeczeństwa, z pominięciem głosu ekspertów. Nagminnie procedowano rządowe projekty ustaw jako poselskie, aby ominąć wymagane w przypadku tych pierwszych elementy procesu legislacyjnego, w szczególności konsultacje społeczne. W ramach rządowej ścieżki procesu legislacyjnego pod byle pretekstem pomijano konsultacje społeczne lub skracano czas ich trwania, a także rezygnowano ze sporządzania oceny skutków regulacji. Efektem było niechlujstwo, liczne błędy, a niejednokrotnie również przepisy pisane pod dyktando różnych grup interesu. Wiele z tych patologii istniało jednak od zarania III RP, nawet jeśli ich nasilenie było nieco mniejsze, dlatego proces legislacyjny wymaga gruntownej naprawy.

Rozwiązania dostępne od ręki:

- Usprawnienie funkcjonowania portalu Rządowego Procesu Legislacyjnego poprzez wprowadzenie obowiązku niezwłocznego publikowania w nim wszystkich niezbędnych dokumentów związanych z poszczególnymi etapami procesu legislacyjnego.

Rozwiązania wymagające dłuższego procesu:

- Przyjęcie ustawy o procesie legislacyjnym, która nada odpowiednią rangę regulacjom dotyczącym tego procesu, zapewni mu odpowiednią jakość i przejrzystość oraz zagwarantuje udział społeczeństwa. Załącznikiem do tej ustawy powinny być zasady techniki prawodawczej, które obecnie określone są jedynie rozporządzeniem.
- Uchwalenie nowej ustawy dotyczącej przejrzystości działalności lobbingsowej, która będzie zapobiegać korupcji i nieprawidłowościom w procesach legislacyjnych i decyzyjnych, wdroży rekomendacje Komisji Europejskiej i Grupy Państw Przeciwko Korupcji GRECO, jak również zapewni obywatelom realne prawo do informacji o działaniu władz publicznych. Ustawa powinna obejmować w szczególności:
 - stworzenie centralnego i przeszukiwalnego rejestru lobbingsowego, obejmującego wszystkie informacje dotyczące działań lobbystów wobec organów władzy publicznej,
 - rozszerzenie definicji lobbysty zawodowego,

- wprowadzenie obowiązku ujawniania kalendarzy spotkań ministrów i posłów oraz innych przedstawicieli władz publicznych,
- wprowadzenie rzeczywistych mechanizmów prawnych zapobiegających tzw. zjawisku obrotowych drzwi, w ramach którego przenika się świat polityki i lobbingu,
- wprowadzenie sankcji za brak przestrzegania obowiązków, zarówno dla lobbystów, jak i osób, które są adresatami ich działań.

Postępująca zmiana klimatu i powiązany z nią pogłębiający się kryzys bioróżnorodności stanowią egzystencjalne zagrożenie dla całej ludzkości. Ograniczanie tych zjawisk oraz adaptacja do skutków, których nie uda się już uniknąć, stanowią jeden z najważniejszych konstytucyjnych obowiązków władz Rzeczypospolitej Polskiej. Realizacja powyższych postulatów oraz innych niezbędnych działań na rzecz ochrony klimatu i środowiska powinna stanowić absolutny priorytet w pracach nowego rządu oraz Sejmu X kadencji.

O Frank Bold

Fundacja Frank Bold to zespół prawniczek i prawników, którzy stają w obronie obywateli i pomagają im rozwiązywać problemy prawne oraz działać na rzecz swojego otoczenia. Jesteśmy organizacją ekspercką, której wyróżnikiem jest stosowanie narzędzi prawnych w działaniach na rzecz ochrony ludzi i środowiska.

Fundacja wspiera samorządy, inne organizacje ekologiczne, jak i zwykłych obywateli. Pomaga także przedsiębiorstwom, które chcą prowadzić swoją działalność z poszanowaniem praw człowieka i zasad ochrony środowiska. Prawnicy i prawniczki Frank Bold biorą udział w postępowaniach administracyjnych i sądowych, przygotowują kompleksowe analizy i opinie prawne, szkolą z zakresu różnych zagadnień prawnych, a także biorą aktywny udział w procesach legislacyjnych, wnosząc uwagi do proponowanych zmian w prawie.

www.frankbold.pl | [Facebook](#) | [Twitter](#) | [Linkedin](#)