

Załącznik nr 1 do uchwały nr z dnia

w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco

Opinia

w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco

Opinia przygotowana w ramach pracy Zespołu do spraw Uproszczeń, Sprawozdawczości, Nadzoru i Kontroli

1. Sentencja opinii

1.1. Rada Działalności Pożytku Publicznego (zwanej dalej Radą) opiniuje negatywnie projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco.

1.2. Negatywna opinia wynika z oceny, że projektowana regulacja wkracza w obszary wymagające obligatoryjnego rozstrzygnięcia przez organy administracji, a zastosowanie milczącej zgody prowadziłoby do naruszenia prawa Unii Europejskiej, prawa krajowego oraz gwarancji procesowych stron postępowania, w tym organizacji pozarządowych.

1.3. Rada wskazuje, że projekt nie został skierowany do konsultacji z Radą, mimo że dotyczy obszarów, w których organizacje pozarządowe wykonują zadania publiczne albo działają jako strażnicy interesu publicznego.

2. Przedmiot opinii i zagadnienia wstępne

2.1. Przedmiotem opinii jest projekt ustawy obejmującej zmiany licznych ustaw, których wspólnym mianownikiem jest rozszerzenie stosowania milczącej zgody lub ograniczenie zakresu czynności wymagających wydania aktu administracyjnego. Projektodawca motywuje je potrzebą „uproszczenia procedur” oraz „redukcji obciążeń”.

2.2. Analiza uzasadnienia i Oceny Skutków Regulacji wskazuje, że projekt obejmuje także obszary, w których postępowanie administracyjne pełni funkcję ochronną, a rozstrzygnięcie organu stanowi gwarancję przestrzegania prawa materialnego. Dotyczy to w szczególności spraw z zakresu ochrony środowiska, gospodarki wodnej i bezpieczeństwa wydarzeń publicznych.

2.3. Z uwagi na to, że projekt nie trafił do konsultacji Radzie, naruszona została zasada współdziałania administracji publicznej z sektorem obywatelskim, wynikająca z art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oraz art. 35 tej ustawy, który przewiduje opiniowanie projektów dotyczących działalności pożytku publicznego.

3. Uwagi zasadnicze – analiza prawna projektu

3.1. Zgodność projektowanych rozwiązań z prawem Unii Europejskiej

3.1.1. Projekt zakłada stosowanie milczącej zgody w sprawach, które – zgodnie z prawem UE – wymagają każdorazowej oceny organu administracji. Ministerstwo Klimatu i Środowiska wskazało, że dotyczy to przedsięwzięć poddawanych ocenie oddziaływania na środowisko na podstawie dyrektywy 2011/92/UE. Ocena taka wymaga przeprowadzenia ustaleń faktycznych i prawnych, których nie można zastąpić konstrukcją prawną polegającą na uznaniu wniosku za rozpatrzony na skutek upływu terminu.

3.1.2. Zgodnie z art. 6 dyrektywy siedliskowej (92/43/EWG), każdorazowe zezwolenie na działalność mogącą oddziaływać na obszar Natura 2000 wymaga zbadania przesłanek dopuszczalności ingerencji. Brak aktu administracyjnego oznacza brak oceny wpływu na integralność obszaru, co pozostaje w sprzeczności z przepisami tej dyrektywy. Ministerstwo Klimatu jednoznacznie wskazało, że projekt narusza ten obowiązek.

3.1.3. W zakresie gospodarki wodnej milczące przedłużanie pozwoleń wodnoprawnych narusza art. 4 ramowej dyrektywy wodnej. Ocena wpływu na stan wód wymaga ustalenia określonych parametrów i analiz, co nie jest możliwe przy braku rozstrzygnięcia. Upływ czasu nie może zastąpić ustaleń faktycznych i prawnych, które warunkują dopuszczalność działalności.

3.2. Gwarancje procesowe stron i prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości

3.2.1. Milcząca zgoda prowadzi do powstania skutków prawnych bez wydania aktu administracyjnego, co oznacza brak uzasadnienia, brak prawa do odwołania oraz brak możliwości poddania sprawy kontroli sądowo-administracyjnej. Narusza to zasadę określoności i prawo strony do środka odwoławczego.

3.2.2. Organizacje pozarządowe, jako uczestnicy postępowań środowiskowych, wykonują funkcję strażniczą, a przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku przyznają im uprawnienia procesowe. Brak rozstrzygnięcia oznacza, że prawa te stają się niemożliwe do realizacji, ponieważ brak jest aktu, który można analizować pod kątem legalności.

3.2.3. Rada wskazuje, że projekt narusza postanowienia Konwencji z Aarhus, w szczególności w zakresie prawa do udziału w postępowaniu oraz prawa do sądu. Wprowadzenie fikcji prawnej w miejsce rozstrzygnięcia uniemożliwia wykonanie tych praw.

3.3. Zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli i organizatorów wydarzeń publicznych

3.3.1. Projekt obejmuje milcząca zgodą także sprawy dotyczące warunków bezpieczeństwa imprez i wydarzeń publicznych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, organ administracji ma obowiązek zweryfikować spełnienie wymogów bezpieczeństwa przed dopuszczeniem wydarzenia. Brak rozstrzygnięcia oznacza pominięcie tego obowiązku.

3.3.2. Wprowadzenie takiego rozwiązania prowadzi do sytuacji, w której odpowiedzialność za bezpieczeństwo uczestników spoczywa wyłącznie na organizatorze, który nie dysponuje potwierdzeniem ze strony organu. W przypadku organizacji pozarządowych może to uniemożliwić przeprowadzenie wydarzeń o charakterze publicznym lub prowadzić do zwiększenia ryzyka prawnego.

3.4. Niedostatki Oceny Skutków Regulacji

3.4.1. OSR nie rozpoznaje organizacji pozarządowych jako odrębnej grupy adresatów projektowanej regulacji. Brak jakiegokolwiek analizy wpływu projektu na sposób wykonywania przez organizacje społecznie użytecznych funkcji wskazuje na pominięcie

obowiązku oceny skutków regulacji dla podmiotów, które projekt w sposób oczywisty dotyczy.

3.4.2. OSR nie zawiera analizy ryzyka naruszenia prawa UE ani oceny skutków w zakresie zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniach. Tego rodzaju braki należy uznać za istotne, ponieważ dotyczą materii chronionej zarówno przepisami krajowymi, jak i międzynarodowymi.

4. Wnioski końcowe i rekomendacje

4.1. Rada stwierdza, że projekt – w zakresie, w jakim wprowadza milczącą zgodę do postępowań wymagających merytorycznej oceny organu – nie może być procedowany w obecnym brzmieniu.

4.2. Rada rekomenduje opracowanie projektu od nowa, z pełnym wyłączeniem procedur dotyczących ochrony środowiska, gospodarki wodnej, bezpieczeństwa wydarzeń publicznych oraz wszystkich postępowań, w których uczestniczą organizacje pozarządowe wykonujące funkcje strażnicze.

4.3. Projekt powinien zostać ponownie oceniony pod kątem zgodności z prawem Unii Europejskiej oraz Konwencją z Aarhus, a OSR uzupełniony o analizę skutków dla organizacji pozarządowych.

4.4. Nowa wersja projektu powinna zostać skierowana do konsultacji Radzie, zgodnie z obowiązkiem współdziałania administracji publicznej z sektorem obywatelskim.

Współprzewodniczący
Rady Działalności Pożytku Publicznego
Michał Braun
Maciej Kunysz