



Zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska VADEMECUM

Rozpatrywanie skarg i
udział obywateli



Ani Komisja Europejska, ani żadna osoba działająca w imieniu Komisji nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania zamieszczonych poniżej informacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2020

© Unia Europejska, 2020

Ponowne wykorzystanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Ponowne wykorzystanie dokumentów Komisji reguluje decyzja 2011/833/UE (Dz.U. L 330 z 14.12.2011, s. 39).

Wykorzystywanie lub powielanie zdjęć i innych materiałów, co do których UE nie przysługują prawa autorskie, wymaga bezpośredniej zgody właściciela praw.

Print	KH-02-20-044-PL-C	978-92-76-15456-3	doi:10.2779/583182
PDF	KH-02-20-044-PL-N	978-92-76-15421-1	doi:10.2779/409012

Jak skontaktować się z UE

Osobiście

W całej Unii Europejskiej istnieje kilkaset centrów informacyjnych Europe Direct. Adres najbliższego centrum można znaleźć na stronie: https://europa.eu/european-union/contact_pl.

Telefonicznie lub drogą mailową

Europe Direct to serwis informacyjny, który udziela odpowiedzi na pytania na temat Unii Europejskiej. Można się z nim skontaktować:

- dzwoniąc pod bezpłatny numer telefonu: 00 800 6 7 8 9 10 11 (niektórzy operatorzy mogą naliczać opłaty za te połączenia),
- dzwoniąc pod standardowy numer telefonu: +32 22999696,
- drogą mailową: https://europa.eu/european-union/contact_pl.

Wyszukiwanie informacji o UE

Online

Informacje o Unii Europejskiej są dostępne we wszystkich językach urzędowych UE w portalu Europa: https://europa.eu/european-union/index_pl.

Publikacje UE

Bezpłatne i odpłatne publikacje UE można pobrać lub zamówić na stronie: <https://publications.europa.eu/pl/publications>. Większą liczbę egzemplarzy bezpłatnych publikacji można otrzymać, kontaktując się z serwisem Europe Direct lub z lokalnym centrum informacyjnym (zob. https://europa.eu/european-union/contact_pl).

Prawo UE i powiązane dokumenty

Informacje prawne dotyczące UE, w tym wszystkie unijne akty prawne od 1952 r., są dostępne we wszystkich językach urzędowych UE w portalu EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu>.

Portal Otwartych Danych UE

Unijny portal otwartych danych (<http://data.europa.eu/euodp/pl>) umożliwia dostęp do zbiorów danych pochodzących z instytucji i innych organów UE. Dane można pobierać i wykorzystywać bezpłatnie, zarówno do celów komercyjnych, jak i niekomercyjnych.

Credits

- Figure 3 (p.17). © Coastwatch Europe.
- Box 16 (p.50). © Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) in Flanders, Belgium.
- Box 21 (p.60). © Environmental Protection Agency in Ireland.
- Box 22 (p.61). © Portuguese Ombudsman.
- Box 23 (p.62). © European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL).
- Figure 4 (p.65). © Irish Ombudsman.



Spis treści

Spis tabel, rysunków i ramek.....	ii
Skróty	iii
Przedmowa i zastrzeżenie prawne.....	1
Streszczenie dla decydentów.....	2
Streszczenie	4
1. Wprowadzenie.....	7
1.1. Charakter i założenia Vademecum.....	7
1.2. Zakres.....	7
1.3. Kontekst Vademecum.....	8
1.4. Odbiorcy.....	8
1.5. W jaki sposób opracowano Vademecum	9
2. Udział obywateli	10
2.1. Wprowadzenie.....	10
2.2. Dlaczego środowisko ma znaczenie dla ludzi, a ludzie dla środowiska.....	10
2.3. Zrozumienie interakcji między ludźmi a środowiskiem	10
2.4. Cykl polityki.....	11
2.5. Uprawnienia i obowiązki.....	12
2.6. Niewiążące normy referencyjne.....	15
2.7. Zapewnianie zgodności: zapewnienie przestrzegania i inne środki	15
2.8. Rola udziału obywateli	16
2.9. Motywacja	17
2.10. Mechanizmy na rzecz udziału obywateli.....	18
2.11. Rola skarg w udziale obywateli.....	23
3. Składanie skarg.....	25
3.1. Wprowadzenie.....	25
3.2. Czego dotyczą skargi?.....	25
3.3. Kto składa skargi?	32
3.4. Kiedy wnosi się skargi?.....	35
3.5. Do kogo kierowane są skargi?.....	36
3.6. W jaki sposób skargi są zgłaszane?.....	39
4. Rozpatrywanie skarg.....	43
4.1. Wprowadzenie.....	43
4.2. Cele.....	43
4.3. Sposoby.....	47
4.4. Środki: Organy rozpatrujące skargi	58
4.5. Środki: zasady.....	60
4.6. Środki: zdolności, potencjał i narzędzia.....	64
5. Wnioski	76
5.1. Wprowadzenie.....	76
5.2. Poziom systemów	76



5.3. Poziom mechanizmów.....	76
5.4. Poziom procesów i procedur.....	76
Glosariusz.....	77

Spis tabel, rysunków i ramek

Spis tabel

Tabela 1: Przykłady zobowiązań spoczywających na organach publicznych.....	14
Tabela 2: Przykłady praw	15
Tabela 3: Przegląd mechanizmów na rzecz udziału obywateli.....	18
Tabela 4: Przegląd mechanizmów dochodzenia roszczeń.....	20
Tabela 5: Lista kontrolna dotycząca udziału obywateli.....	24
Tabela 6: Charakterystyka treści skarg.....	26
Tabela 7: Kategorie i klasy skarżących.....	32
Tabela 8: Kategorie i klasy organów rozpatrujących skargi.....	36
Tabela 9: Kategorie i klasy przekazywania skarg.....	39
Tabela 10: Lista kontrolna, która ma pomóc w ocenie wyzwań związanych ze składaniem skarg i zaradzeniu im.....	41
Tabela 11: Cele rozpatrywania skarg.....	44
Tabela 12: Etapy i zadania w ramach typowego procesu rozpatrywania skarg.....	48
Tabela 13: Ustalenie kierunku działań.....	52
Tabela 14: Ewentualne wzajemne powiązania między różnymi mechanizmami dochodzenia roszczeń.....	57
Tabela 15: Zasady dobrej administracji.....	60
Tabela 16: Potencjał i narzędzia na potrzeby rozpatrywania skarg.....	64
Tabela 17: Lista kontrolna służąca do analizowania celów, procesów, procedur i środków rozpatrywania skarg.....	73

Spis rysunków

Rysunek 1: Zarys ram koncepcyjnych DPSIR.....	11
Rysunek 2: Udział obywateli w całym cyklu polityki	12
Rysunek 3: Znaczenie przejrzystości.....	19
Rysunek 4: Środki składania skarg.....	39
Rysunek 5: Drzewo decyzyjne dotyczące rozpatrywania skarg.....	47
Rysunek 6: Odwołania dotyczące rozpatrywania skarg.....	57
Rysunek 7: Przewodnik dotyczący opracowywania systemu rozpatrywania skarg przygotowany przez irlandzkiego rzecznika praw obywatelskich.....	72



Spis ramek

Ramka 1: Przykład nauki obywatelskiej w praktyce.....	18
Ramka 2: Przykłady unijnych instrumentów polityki ochrony środowiska, które zawierają odniesienie do skarg lub zgłoszeń podobnych do skarg.....	22
Ramka 3: Przykłady rodzajów instytucji rzecznika praw obywatelskich.....	38
Ramka 4: Przykład działania informacyjnego.....	48
Ramka 5: Przykłady kierowania skarg do właściwych organów rozpatrujących skargi.....	49
Ramka 6: Przykłady rejestracji skarg.....	49
Ramka 7: Przykład zakładania kartoteki z własnej inicjatywy.....	50
Ramka 8: Przykłady postępowania ze anonimowymi skargami.....	50
Ramka 9: Przykłady kryteriów sortowania skarg.....	51
Ramka 10: Przykłady postępowania ze skargami składanymi poza normalnymi godzinami pracy.....	51
Ramka 11: Przykład wprowadzania środków.....	53
Ramka 12: Przykład podejścia do sygnalistów.....	53
Ramka 13: Przykład postępowania z mediami.....	54
Ramka 14: Przykład informowania o wyniku oraz o zamknięciu procesu rozpatrywania skargi.....	55
Ramka 15: Przykłady prowadzenia ewidencji.....	55
Ramka 16: Przykłady sprawozdań z działalności.....	55
Ramka 17: Przykłady koordynacji i współpracy.....	59
Ramka 18: Przykład zasad dobrej administracji.....	60
Ramka 19: Przykłady dostępności.....	61
Ramka 20: Przykład wsparcia technicznego.....	66
Ramka 21: Przykład wskazówek dla skarżących.....	67
Ramka 22: Przykład wzoru dla skarżących.....	68
Ramka 23: Lista kontrolna IMPEL dotycząca rozpatrywania skarg.....	68
Ramka 24: Przykład protokołu.....	70
Ramka 25: Przykład sprawozdawczości.....	71

Skróty

DG JUST	Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów
DPSIR	czynniki, presja, stan, wpływ, reakcja
EEA	Europejska Agencja Środowiska



EEB	Europejskie Biuro Ochrony Środowiska
EPA	Agencja Ochrony Środowiska
UE	Unia Europejska
EUFJE	Europejskie Forum Sędziów na rzecz Środowiska
RODO	ogólne rozporządzenie o ochronie danych
IMPEL	Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska
NEPA	sieć europejskich agencji ochrony środowiska
SEPA	szkocka agencja ochrony środowiska
SWD	dokument roboczy służb Komisji
UK	Zjednoczone Królestwo



Przedmowa i zastrzeżenie prawne

Przedmowa

Składający się z dziewięciu punktów plan działania Komisji, mający na celu poprawę przestrzegania prawa ochrony środowiska UE i poprawę zarządzania, odnosi się do niektórych systemowych i przekrojowych podstawowych przyczyn niedostatecznego wdrażania prawa ochrony środowiska.

Przyjęty w styczniu 2018 r.¹ plan działania stanowi pod wieloma względami wsparcie dla państw członkowskich, w tym dzięki opracowywaniu wytycznych i innych dokumentów, które można dalej dostosowywać lub uzupełniać na poziomie krajowym. Planem działania kieruje grupa ekspertów wysokiego szczebla, Forum ds. Przestrzegania Prawa Ochrony Środowiska i Zarządzania Środowiskiem, utworzona w tym samym czasie, kiedy przyjęto plan działania².

Dokument zatytułowany „Vademecum. Rozpatrywanie skarg i udział obywateli” opracowano dzięki cyklowi specjalistycznych warsztatów w 2018 i 2019 r. W grudniu 2018 r. udostępniono dokument szerszemu gronu zainteresowanych obywateli w celu przedstawienia uwag. Po zakończeniu tego procesu dokument przedstawiono i omówiono na Forum ds. Przestrzegania Prawa Ochrony Środowiska i Zarządzania Środowiskiem. Na posiedzeniu, które miało miejsce dnia 14 maja 2019 r., zgodnie z pkt 5 Regulaminu, Forum wydało pozytywną opinię z zastrzeżeniem szeregu uwag i możliwości dokonania przeglądu stanu faktycznego przez jego członków do dnia 30 czerwca 2019 r.; wszystko to uwzględniono w niniejszym tekście. Forum zaleciło publikację Vademecum i zachęcało wszystkie organy krajowe, regionalne i lokalne, które są zaangażowane w rozpatrywanie skarg w sprawie środowiska oraz w zapewnianie zgodności z unijnym prawem ochrony środowiska, do powszechnego korzystania z Vademecum. Ponadto w stosownych przypadkach i w razie potrzeby członkowie Forum zamierzają uzupełniać dokument o inne istotne elementy, również w kontekście krajowym. Mając na względzie postęp prawny, naukowy i techniczny oraz doświadczenia zdobyte w trakcie korzystania z Vademecum, Forum oceni ewentualną potrzebę dokonania jego przeglądu.

Zastrzeżenie prawne

Niniejszy dokument został opracowany w ramach współpracy, w którą zaangażowani byli wyznaczeni eksperci, i zaopiniowany przez Forum ds. Przestrzegania Prawa Ochrony Środowiska i Zarządzania Środowiskiem. Dokument niekoniecznie jednak odzwierciedla stanowisko którejkolwiek instytucji lub organizacji reprezentowanych przez członków Forum.

Informacje dostarczone przez służby Komisji Europejskiej niekoniecznie odzwierciedlają poglądy Komisji Europejskiej. Ani Komisja, ani żaden inny członek Forum nie ponoszą odpowiedzialności za sposób, w jaki osoby trzecie mogą wykorzystać informacje zawarte w niniejszym dokumencie.

Celem dokumentu jest ułatwienie wdrażania unijnego prawa ochrony środowiska dzięki zawartym w nim informacjom o charakterze opisowym lub rzeczowym. Zawiera on wyłącznie faktyczne informacje na temat istnienia przepisów prawa Unii i ich zastosowania lub jedynie ich sparafrazowaną treść. Dokument nie jest prawnie wiążący ani nie stanowi podstawy pociągnięcia do odpowiedzialności żadnego organu przy rozpatrywaniu skarg. Nie zawiera on wiążących interpretacji przepisów, o których mowa w dokumencie. Jedynie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest upoważniony do interpretowania przepisów UE w wiążący sposób.

¹ COM(2018) 10 final.

² C(2018) 10 final.



Streszczenie dla decydentów

Dlaczego należy przejmować się skargami w sprawie środowiska?

Zażalenia w sprawach dotyczących środowiska – związane z dokuczliwością odorów i hałasu, niską jakością powietrza, nielegalnym składowaniem odpadów i niszczeniem przyrody – mobilizują osoby fizyczne, lokalne społeczności, duże i małe stowarzyszenia działające na rzecz ochrony środowiska, polityków i przedsiębiorstwa. Skargi w sprawie środowiska stanowią sposób wyrażania tych zażaleń.

Ponieważ skargi w sprawie środowiska są powiązane z życiem, zdrowiem i głębokimi przekonaniem ludzi, często towarzyszą im silne emocje oraz oczekiwanie, że organy publiczne odpowiednio rozwiążą zgłaszane kwestie. Skargi mogą stać się istotnym wskaźnikiem zadowolenia – lub niezadowolenia – z pracy administracji publicznej i rządu. Poruszają one problemy dotyczące prawa i porządku publicznego, i często mają wpływ na politykę.

Rządy i organy publiczne mają zatem uzasadnione powody, by traktować je poważnie. Niepoważne traktowanie skarg, a nawet samo *postrzeganie* i traktowania ich jako niepoważnego, ma istotne konsekwencje. Niezadowolenie może przejawiać się w sposobie interakcji ogółu społeczeństwa z administracją, urzędnikami i politykami. Skargi dotyczące środowiska mogą prowadzić do skarg dotyczących administracji i skutkować na przykład zgłoszeniami do instytucji rzecznika praw obywatelskich. W najgorszych przypadkach niezadowolenie może spowodować eskalację w postaci wrogich kampanii medialnych, a nawet masowych protestów, jeżeli sfrustrowani ludzie wyjdą na ulice.

Posiadanie skutecznych systemów rozpatrywania skarg pozwala uniknąć takiego niezadowolenia, a także przyczynia się do budowania więzów zaufania między rządem, organami a społeczeństwem. Jednocześnie pozwala rządowi i organom skutecznie wdrażać prawo i politykę ochrony środowiska. Skarżący w sprawach dotyczących środowiska są „oczami i uszami”, jeżeli chodzi o problemy w zakresie zgodności z prawem, i mogą pomóc rządowi oraz organom w określaniu ryzyka i planowaniu interwencji. Skargi mogą stanowić wczesne ostrzeżenie i zapobiegać konieczności wydania pieniędzy na rozwiązywanie problemów w późniejszym okresie.

Wyzwania

Złudne jest myślenie, że wszystkie skargi w sprawie środowiska będą rozpatrywane przez jeden organ. Obszar geograficzny i przedmiot skargi oznaczają, że skuteczne rozpatrywanie skarg jest kwestią posiadania *systemu* rozpatrywania skarg. W ramach systemu będą istnieć różne *mechanizmy* i *procesy* rozpatrywania skarg, będące w gestii różnych organów – będą to na przykład skargi rozpatrywane przez samorząd terytorialny (zazwyczaj koncentrujące się na bezpośrednich zagrożeniach dla środowiska), skargi rozpatrywane przez instytucje rzecznika praw obywatelskich (które będą obserwować sposób, w jaki inne jednostki administracji rozpatrują skargi w sprawie środowiska naturalnego). Wyzwania polegają na wykorzystaniu dostępnych ograniczonych zasobów publicznych do celów projektowania, organizowania i skutecznej oraz bardziej efektywnej obsługi tych mechanizmów i procesów.

W jaki sposób niniejsze Vademecum może pomóc?

Niniejsze Vademecum opracowano z myślą o systemach, mechanizmach i procesach rozpatrywania skarg. Dzięki ekspertom-praktykom z całej Europy, którzy uczestniczyli w opracowywaniu Vademecum (m.in. przedstawiciele agencji ochrony środowiska, inspektoratów i instytucji rzecznika praw obywatelskich), przedstawiono w nim wiele spostrzeżeń, jeżeli chodzi o *składanie* skarg i ich *rozpatrywanie*. Treść Vademecum nie ma normatywnego charakteru, ale mogą z niej korzystać krajowi decydenci, poszczególne organy rozpatrujące skargi oraz osoby prowadzące sprawy w zakresie pro-



jektowania, dostosowywania lub wdrażania systemów rozpatrywania skarg na poszczególnych poziomach, które mogą być istotne. Biorąc pod uwagę fakt, że skargi w sprawie środowiska często związane są z unijnym prawem ochrony środowiska, Vademecum przyczyni się do jego lepszego wdrożenia.



Streszczenie

Wprowadzenie

Vademecum dotyczące rozpatrywania skarg i udziału obywateli stanowi realizację jednego z dziewięciu działań zawartych w planie działania Komisji Europejskiej z 2018 r. na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska.³ Vademecum nie ma normatywnego charakteru – jego celem jest zapewnienie krajowym decydom, organom rozpatrującym skargi i poszczególnym osobom prowadzącym sprawy systematycznego przeglądu aspektów o istotnym znaczeniu dla projektowania, przystosowania i obsługi operacyjnych systemów i mechanizmów służących rozpatrywaniu skarg w sprawie środowiska. Vademecum powinno stanowić pomoc również dla innych, na przykład dla skarżących w sprawach dotyczących środowiska.

Vademecum zostało opracowane w okresie od maja 2018 r. do maja 2019 r. przez Dyрекcyję Generalną ds. Środowiska Komisji Europejskiej we współpracy z berlińskim Instytutem Ekologii i indywidualnymi ekspertami wyznaczonymi przez członków Forum ds. Przestrzegania Prawa Ochrony Środowiska i Zarządzania Środowiskiem. Eksperti ci należą do grupy ekspertów wysokiego szczebla ustanowionej na mocy decyzji Komisji w 2018 r.⁴ Grupa ta skupia najlepszych krajowych administratorów ds. środowiska i szefów europejskich sieci reprezentujących agencje ochrony środowiska, inspektorów, policję, prokuratorów i sędziów. W opracowywaniu Vademecum aktywnie uczestniczyła również europejska sieć rzeczników praw obywatelskich.

Przegląd struktury dokumentu

Po wprowadzeniu zawierającym opis charakteru, celów, zakresu, adresatów i procesu opracowywania dokumentu w Vademecum zamieszczono analizę udziału obywateli i przedstawiono proces rozpatrywania skarg jako jeden z kilku możliwych mechanizmów dochodzenia roszczeń. Następnie poświęcono po jednym rozdziale na składanie i rozpatrywanie skarg. W każdym z tych głównych rozdziałów zamieszczono krótkie wprowadzenie, a ich treść poparto ogólnymi tabelami i rysunkami oraz ramkami z tekstem zawierającymi przykładowe praktyki z różnych krajów Europy. Każdy rozdział kończy się podwójną listą kontrolną – jedna część dotyczy decydentów i organów rozpatrujących skargi, a druga poszczególnych osób odpowiedzialnych za rozpatrywanie skarg. Celem jest pobudzenie do refleksji, jeżeli chodzi o różne aspekty przedmiotowych obszarów tematycznych. Jest też rozdział końcowy, w którym zaproponowano sposoby wykorzystania Vademecum. Na końcu Vademecum znajduje się również glosariusz.

Udział obywateli

Istnieje dwojakie uzasadnienie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska – w niniejszym dokumencie określono go jako „udział obywateli”. Z jednej strony ludzie są bezpośrednio zainteresowani ochroną środowiska, gdyż chroni ono ich zdrowie i dobrostan. Jest to dla nich powód do aktywnego angażowania się. Z drugiej strony własne wybory ludzi i ich postępowanie mogą wywierać presję na środowisko. Jest to powodem angażowania przez organy publiczne społeczeństwa, by wpływać na wspomniane wybory i postępowanie.

³ COM(2018) 10 final oraz towarzyszący dokument roboczy służb Komisji SWD(2018) 10 final.

⁴ C(2018) 10 final.



Zrozumienie, w jaki sposób ludzie wchodzą w interakcję ze środowiskiem oznacza zrozumienie przyczyn i skutków. Jeżeli presja wywierana na środowisko powoduje szkodę, zwykle następuję reakcja polityczna w postaci przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska. Wymaga to zrozumienia „cyklu polityki” – procesu opracowywania, przyjmowania, wdrażania, oceny i dokonywania przeglądu przepisów prawa. Przepisy prawa nakładają na jednych zobowiązania, a innym nadają uprawnienia, na przykład w celu uniknięcia uciążliwości dla środowiska (zobowiązania) i ochrony przed nimi (uprawnienia).

Wobec tego udział obywateli obejmuje:

- interwencje organów publicznych mające na celu udzielanie społeczeństwu informacji na temat środowiska i działań podejmowanych w celu jego ochrony oraz wpływanie na sposób postrzegania przez społeczeństwo, jego postawy i zachowania istotne dla interakcji człowieka ze środowiskiem;
- interwencje społeczeństwa ułatwane przez organy publiczne, mające na celu monitorowanie lub wpływanie pozytywnie na interakcje człowieka ze środowiskiem.

Istnieją trzy główne kategorie mechanizmów wspierających udział obywateli: informowanie, komunikacja i zwiększanie świadomości; udział społeczeństwa; oraz mechanizmy dochodzenia roszczeń. Rozpatrywanie skarg stanowi jeden z mechanizmów dochodzenia roszczeń.

Składanie skarg

Aby móc odpowiednio rozpatrywać skargi w sprawie środowiska, konieczne jest ich zrozumienie. Skargi można scharakteryzować na różne sposoby: według ich treści („co”), możliwych różnych kategorii i klas skarżących („kto”), czasu składania skarg („kiedy”), organów otrzymujących skargi („do kogo”) i sposobów przekazywania skarg organom („jak”). Każdy z tych wymiarów ma swoje własne wyzwania. Zakres *Vademecum* jest szeroki. Obejmuje ono skargi skierowane *do* administracji publicznej dotyczące środowiska, a także skargi *na temat* sposobu, w jaki administracja publiczna zajmuje się skargami w sprawie środowiska.

Treść skarg można podzielić ze względu na to, czego dotyczy sprawa z punktu widzenia środowiska, prawa i zarządzania, oraz ze względu na to, ile informacji dostarczono na poparcie skargi. Brane są pod uwagę: aspekty środowiskowe; zobowiązania prawne, prawa i niewiążące normy referencyjne; oraz uzasadnienia. Wyzwania obejmują zrozumienie i ocenę głównych elementów treści oraz ich względne znaczenie i pilność; zrozumienie istotnego środowiskowego związku przyczynowo-skutkowego; określenie istotnych zobowiązań prawnych i uprawnień oraz związanych z nimi obowiązków; zrozumienie istotnych niewiążących norm referencyjnych; ocenę sposobu uzasadnienia skargi; określenie właściwego organu lub organów rozpatrujących skargi; oraz zajmowanie się treściami, które dotyczą kwestii wykraczających poza granice administracyjne lub granice państwowe.

Kategorie *skarżących* obejmują osoby fizyczne, stowarzyszenia działające na rzecz ochrony środowiska, organy i przedsiębiorstwa, a w każdej z kategorii jest kilka możliwych odrębnych klas. Wyzwania obejmują rozpatrywanie anonimowych skarg, postępowanie z sygnalistami, ofiarami przestępstw, skarżącymi z zagranicy i skarżącymi, którzy przedstawiają nieuzasadnione skargi.

Skargi można wnosić w dowolnym *momencie*, a jednym z wyzwań jest rozpatrywanie pilnych skarg wniesionych poza zwykłymi godzinami pracy.

Skargi mogą być kierowane do wielu różnych rodzajów *organów rozpatrujących skargi*. Pod uwagę brane są trzy główne kategorie: organy zajmujące się bezpośrednio skargami w sprawie środowiska przeciwko innym organom; organy zajmujące się bezpośrednio skargami w sprawie środowiska przeciwko nim samym; oraz organy nadzoru takie jak instytucje rzecznika praw obywatelskich i komisje parlamentarne ds. petycji. Wyzwania obejmują przesyłanie błędnie skierowanych skarg do odpowiedniego organu.



Skargi można *przekazywać* bezpośrednio przez kontakt osobisty, listownie, przy użyciu innych środków technicznych lub mediów społecznościowych, lub za pośrednictwem środków przekazu. Wyzwania obejmują rozpatrywanie informacji, które są niejasne; rejestrowanie skarg ustnych; rejestrowanie skarg pośrednich; rozpatrywanie i przechowywanie informacji; zapewnianie ochrony danych; i postępowanie z mediami.

Rozpatrywanie skarg

Z logicznego punktu widzenia systemy rozpatrywania skarg powinny uwzględniać cechy złożonych lub możliwych skarg, a także wyzwania, które się z tymi skargami wiążą.

Kwestię rozpatrywania skarg analizuje się w odniesieniu do trzech wzajemnie powiązanych motywów: „cele”, „sposoby” i „środki”. W idealnych warunkach obszary te powinny być ze sobą spójne.

Obszar „*cele*” obejmuje swoim zakresem cele i założenia. Dotyczy tego, co rządy, instytucje i organy chcą osiągnąć w wyniku rozpatrywania skarg wnoszonych przez obywateli w sprawie środowiska. Przedstawiono cele skupione na obywatelu, państwie i społeczeństwie. W przypadku pierwszego rodzaju celów nacisk kładziony jest na ochronę praw obywateli. W drugim przypadku chodzi o udzielenie pomocy państwu w wypełnianiu jego zobowiązań, takich jak zapewnianie zgodności z prawem. W przypadku trzeciego rodzaju celów uwzględnia się długoterminowe interesy społeczeństwa, takie jak skutki dla przyszłych pokoleń. W praktyce cele są ze sobą zazwyczaj powiązane.

Obszar „*sposoby*” obejmuje swoim zakresem procesy, które stosują organy rozpatrujące skargi przy rozpatrywaniu poszczególnych skarg. Obejmują one zazwyczaj odrębne etapy i zadania. Badane są następujące główne etapy: odbiór; analiza i działanie; oraz zakończenie. Etap odbioru obejmuje rejestrowanie i filtrowanie powiadomień oraz kierowanie ich do odpowiedniego organu, wyznaczanie odpowiedzialnych jednostek oraz zapewnianie formalnej rejestracji skarg i potwierdzanie ich otrzymania. Etap analizy i działania obejmuje analizę treści skargi, określenie sposobu postępowania i wprowadzenie środków. Etap zakończenia obejmuje zamykanie skarg, prowadzenie ewidencji oraz wykorzystywanie skarg do celów sprawozdań ogólnych z działalności i dokonywania ocen.

Obszar „*środki*” obejmuje wszystkie struktury administracyjne, ramy i zasoby wykorzystane do wdrożenia systemów rozpatrywania skarg w celu prowadzenia procesów rozpatrywania skarg, aby zrealizować cele rozpatrywania skarg. Brane są pod uwagę: organy rozpatrujące skargi; zasady, które mogą nimi kierować; oraz zdolności, potencjał i narzędzia, na których takie organy opierają się lub mogą się opierać.

Wnioski

Vademecum opracowano po to, by stanowiło pomoc w następujących kwestiach: rozumienie, mapowanie, projektowanie i wzmacnianie ogólnych *systemów* rozpatrywania skarg, na które to systemy składają się poszczególne *mechanizmy* dotyczące skarg; projektowanie, przeprojektowywanie lub ulepszanie poszczególnych mechanizmów dotyczących skarg; oraz efektywne obsługiwanie *procesów* dyskretnego rozpatrywania skarg.



1. Wprowadzenie

1.1. Charakter i założenia Vademecum

Vademecum *nie* ma normatywnego charakteru i nie zawiera konkretnych zaleceń w zakresie rozpatrywania skarg.

Ma przeważnie charakter opisowy – przedstawiono w nim różne aspekty istotne dla rozpatrywania skarg i pozostawiono czytelnikowi wolny wybór do skorzystania z niego w odpowiedni dla siebie sposób. Składa się na to kilka przyczyn. Treść skarg w sprawie środowiska jest bardzo zróżnicowana. Dotyczy to również procedur rozpatrywania skarg. Możliwe są różne podejścia, akcenty i priorytety, przy czym wszystkie są uzasadnione i odpowiednie w zależności od okoliczności. W efekcie nie istnieje jedno proste uniwersalne podejście, które można zalecić.

Można jednak mieć nadzieję, że dzięki temu, iż opisano w nim istotne względy, Vademecum będzie pełnić rolę narzędzia służącego do nawigacji dla tych, którzy są zainteresowani lepszym rozumieniem systemów i mechanizmów rozpatrywania skarg. W Vademecum przedstawiono szeroką gamę przykładowych praktyk z różnych krajów UE, umożliwiającą dokonanie porównań. Zawiera także listy kontrolne, których celem jest zachęcenie głównych odbiorców do zastanowienia się nad systemami i mechanizmami rozpatrywania skarg, z którymi są oni najlepiej zaznajomieni. W ten sposób Vademecum może przyczynić się do optymalnego zaprojektowania, dostosowania i działania takich systemów i mechanizmów.

1.2. Zakres

W Vademecum skoncentrowano się głównie na rozpatrywaniu skarg przez organy publiczne. Zakres Vademecum odzwierciedla potrzebę umieszczenia takiej procedury rozpatrywania skarg w kontekście oraz wyjaśnienia zasadności systemów i mechanizmów rozpatrywania skarg.

Mechanizmy rozpatrywania skarg to tylko jedne z wielu mechanizmów, które umożliwiają społeczeństwu aktywny udział w ochronie środowiska („udział obywateli”). Umieszczenie rozpatrywania skarg w kontekście oznacza wypowiedzenie się na temat pełnego zestawu mechanizmów oraz na temat sposobu, w jaki rozpatrywanie skarg się do nich odnosi. Wymaga to konceptualnego zrozumienia sposobu, w jaki ludzie wchodzą w interakcję ze środowiskiem. W wyjaśnieniu tej interakcji pomocne są różne ramy koncepcyjne.

Przedmiotem jednych jest związek przyczynowo-skutkowy – w jaki sposób presje środowiskowe oddziałują na stan wody, powietrza, łądu i przyrody oraz jaki wpływ ma stan tych środowisk, w tym na ludzi.

To z kolei prowadzi do kolejnych ram bardziej ukierunkowanych na sposób, w jaki społeczeństwo reaguje na zagrożenia dla środowiska – głównie dzięki przyjmowaniu i wdrażaniu przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska.

Prawa regulują interakcję człowieka ze środowiskiem przez tworzenie obowiązków i uprawnień. Zobowiązania i uprawnienia nie zawsze są przestrzegane. Zapewnianie ich przestrzegania wymaga różnego rodzaju interwencji – niektóre z nich prowadzą organy publiczne, inne – społeczeństwo. Skargi dotyczą obu rodzajów interwencji i zazwyczaj zwracają uwagę na sytuacje, w których uprawnienia i zobowiązania postrzegane są jako niewypełniane.



Skargi stanowią przykład mechanizmu dochodzenia roszczeń, tj. mechanizmu służącego do naprawiania sytuacji, która jest lub może być zła. Nie jest to jedyny taki mechanizm i warto wymienić inne.

Oprócz ram koncepcyjnych w Vademecum poruszono kwestię składania skarg. Wynika to z faktu, że każdą dyskusję na temat rozpatrywania skarg ułatwia właściwe zrozumienie, czego dotyczą skargi w sprawie środowiska, jakie osoby wnoszą te skargi oraz w jaki sposób, kiedy i do kogo skargi są kierowane.

Ponadto skuteczne działanie systemów i mechanizmów rozpatrywania skarg jest kwestią spójności celów, procesów i potencjału, które w Vademecum określono jako „cele”, „sposoby” i „środki”. Zakres Vademecum obejmuje wszystkie trzy wymienione aspekty.

Państwa członkowskie mogą dostosować dokumentację do swoich specyficznych warunków. W ten sposób zakres może się dalej zmieniać.

1.3. Kontekst Vademecum

Komisja Europejska sama jest organem rozpatrującym skargi, do którego wpływają skargi dotyczące wszystkich aspektów zgodności z unijnym prawem z całej Unii Europejskiej. Skargi w sprawie środowiska już od dawna stanowiły znaczną część wszystkich skarg. Komisja nie jest jednak w stanie rozpatrzyć wszystkich skarg. Ani też nie powinna. Obowiązki dotyczące rozpatrywania skarg leżą przede wszystkim w gestii państw członkowskich. W żywotnym interesie Komisji jako strażnika Traktatów UE leży jednak udzielanie państwom członkowskim pomocy w efektywnym wdrażaniu prawa Unii. Komisja podkreślała rolę organów krajowych w ochronie praw osób fizycznych oraz znaczenie wspierania krajowych mechanizmów dochodzenia roszczeń⁵.

Elementy rozpatrywania skarg według siódmego unijnego programu działań w zakresie środowiska („7. EAP”) w ramach celu priorytetowego 4⁶. W tekście stwierdzono, że aby zmaksymalizować korzyści płynące z prawodawstwa Unii poprzez lepsze wdrażanie tego prawodawstwa, w 7. EAP należy zapewnić, aby do 2020 r. zostało umocnione zaufanie obywateli do prawa Unii w zakresie środowiska i jego egzekwowania. Zwrócono uwagę, że wymaga to w szczególności zapewnienia spójnych i skutecznych krajowych mechanizmów rozpatrywania skarg w kwestii wdrażania prawa Unii w zakresie środowiska⁷. Vademecum stanowi wkład w zabezpieczenie tego działania.

Ponadto opracowanie tego dokumentu przewidziano w szczególności w działaniu 7 w ramach planu działania Komisji na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska UE i poprawy zarządzania, który to plan przyjęto dnia 18 stycznia 2018 r.⁸

1.4. Odbiorcy

Vademecum jest kierowane przede wszystkim do organów państw członkowskich zajmujących się skargami w sprawie środowiska, w tym do organów władz lokalnych i regionalnych oraz krajowych

⁵ COM(2017) 198 final.

⁶ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 171.

⁷ Pkt 65.

⁸ COM(2018) 10 final oraz towarzyszący dokument roboczy służb Komisji: SWD(2018) 10 final.



instytucji rzecznika praw obywatelskich, agencji ochrony środowiska i podobnych organów, a także do poszczególnych osób prowadzących sprawy.

Vademecum kierowane jest również do krajowych decydentów, ponieważ to oni określają ramy prawne i podejmują decyzje w sprawach zasobów.

Innymi odbiorcami Vademecum są osoby fizyczne, stowarzyszenia działające na rzecz ochrony środowiska oraz inne strony prywatne, w tym przedsiębiorstwa, gdyż lepsze zrozumienie mechanizmów rozpatrywania skarg może pomóc w poprawie udziału obywateli.

1.5. W jaki sposób opracowano Vademecum

Vademecum opracowano pod egidą Forum ds. Przestrzegania Prawa Ochrony Środowiska i Zarządzania Środowiskiem, które ustanowiono w 2018 r.

Komisja Europejska wraz ze swoim konsultantem, Instytutem Ekologii, zorganizowała trzy sesje warsztatów: w maju i październiku 2018 r. oraz w lutym 2019 r. Członków Forum poproszono o wyznaczenie ekspertów. Uczyniło to kilka państw członkowskich oraz sieć europejskich agencji ochrony środowiska (NEPA) za pośrednictwem jej grupy interesów na rzecz lepszego stanowienia prawa (BRIG), sieć rzeczników praw obywatelskich, Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL) oraz Europejskie Forum Sędziów na rzecz Środowiska (EUFJE).

Pierwsze dwie sesje warsztatów dotyczyły ustalenia struktury i głównej treści, natomiast trzecia sesja dotyczyła przeglądu i doprecyzowania tekstu. W przypadku każdej sesji warsztatów sporządzono sprawozdanie z postępu prac, które opublikowano na ogólnodostępnej stronie internetowej. Komisja zdała również relację na posiedzeniu zainteresowanych stron, w tym organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska, które miało miejsce w listopadzie 2018 r., a od 17 grudnia 2018 r. udostępniono projekt Vademecum szerszemu gronu zainteresowanych obywateli do zgłaszania uwag.

Taka metoda opracowywania Vademecum oraz udział indywidualnych ekspertów umożliwiły również uzyskanie szerokiego spektrum spostrzeżeń w zakresie rzeczywistości dotyczącej rozpatrywania skarg w sprawie środowiska w ramach wielu systemów i mechanizmów rozpatrywania skarg istniejących w Europie. Na podstawie wyników można stwierdzić, że choć czasami mogą istnieć różne podejścia, istnieje wiele wspólnych wyzwań oraz że istnieją wspólne wzorce, jeżeli chodzi o składanie i rozpatrywanie skarg.



2. Udział obywateli

2.1. Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale umieszczono rozpatrywanie skarg w szerszym kontekście udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, nazywanego tutaj „udziałem obywateli”.

Po pierwsze, zwrócono uwagę, dlaczego środowisko ma znaczenie dla ludzi, a ludzie dla środowiska, oraz zbadano interakcje między nimi. Następnie poruszono w nim kwestię „cyklu polityki”, tj. różnych etapów związanych z przyjmowaniem, wdrażaniem i dokonywaniem przeglądu przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska. Wyjaśnione zostały uprawnienia i obowiązki w zakresie ochrony środowiska oraz środki służące ich podtrzymaniu, w tym rola zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska i dobrej administracji. Odniesiono się do roli udziału obywateli w całym cyklu polityki oraz, bardziej ogólnie, do poszczególnych mechanizmów umożliwiających taki udział, w tym do mechanizmów dochodzenia roszczeń, a także dokonano rozróżnienia rozpatrywania skarg od innych form dochodzenia roszczeń.

W ten sposób rozdział ten zapewnia podstawę koncepcyjną dla kolejnych rozdziałów dotyczących składania i rozpatrywania skarg w sprawie środowiska.

2.2. Dlaczego środowisko ma znaczenie dla ludzi, a ludzie dla środowiska

Środowisko to powietrze, którym oddychamy, oraz woda i ziemia, od których zależy nasza egzystencja, jeżeli chodzi o niezbędne zasoby. To również sąsiedztwa, miejscowości i krajobrazy, w których spędzamy nasze życie, oraz dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe, a także obiekty użyteczności publicznej, które je wzbogacają.

Każdy z nas, jako osoba fizyczna, jest zainteresowany ochroną środowiska. Jeśli nie będzie ono chronione lub będzie słabo chronione, zapłacimy za to naszym zdrowiem i dobrostanem. I nie tylko jako osoby fizyczne. Ponosimy zbiorowe koszty i zbiorowe straty – za pośrednictwem naszych społeczeństw oraz w obrębie pokoleń i między pokoleniami.

Kwestia ta ma dwa aspekty. Jako osoby fizyczne *dążymy do* zdrowego środowiska, które spełnia nasze potrzeby i oczekiwania. Jednocześnie stan środowiska *zależy od* indywidualnych i zbiorowych zachowań. Jeżeli motorem tych zachowań są oddziaływania szkodliwe dla środowiska, będzie to skutkowało wywieraniem negatywnej presji na środowisko. W okolicy zamieszkania objawia się to złą jakością powietrza, ograniczonymi zasobami wodnymi, utraconym dziedzictwem i zdegradowanym otoczeniem. Globalnie przekłada się to na przegrzewanie się planety i szybką utratę jej naturalnego bogactwa.

Udział obywateli oznacza, że ludzie zmobilizują się lub zostaną zmobilizowani, by zająć się tymi dwoma aspektami.

2.3. Zrozumienie interakcji między ludźmi a środowiskiem

Ramy koncepcyjne wykorzystywane do celów zrozumienia interakcji między ludźmi a środowiskiem, o których tutaj mowa, opierają się na ramach, które przez wiele lat wykorzystywano do celów kształtowania polityki ochrony środowiska. Krótko mówiąc, przedstawiają one cykl przyczynowo-skutkowy. Na potrzeby tych ram uznano, że na stan środowiska – powietrza, wody, gleby, przyrody

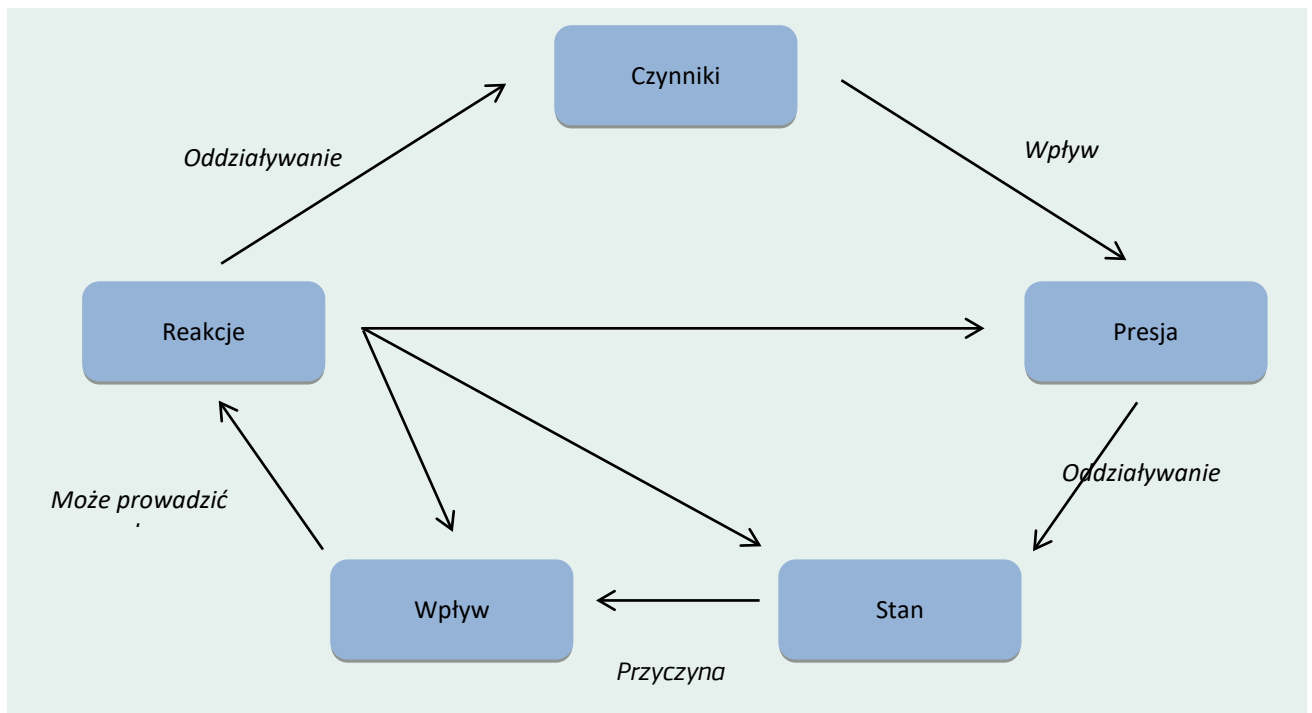


i krajobrazu – ma wpływ wywierana na nie presja, taka jak zanieczyszczenie powietrza. Na samą tę presję wpływają siły napędzające gospodarkę i inne siły napędowe w społeczeństwie – na przykład potrzeba konsumpcji i usuwania odpadów. Siły te stanowią czynniki napędowe presji. Czynniki i presje istnieją u źródła stanu środowiska.

Istotne jest również, by przyglądać się, co dzieje się na dalszych etapach. Stan i jakość środowiska wpływają na przykład na zdrowie i dobrostan ludzi oraz na przedsiębiorstwa i szeroko pojmowaną gospodarkę. Ze względu na te oddziaływania, decydenci podejmują różnego rodzaju interwencje, w tym przyjmują przepisy prawa z zakresu ochrony środowiska. Stanowią one reakcję na wspomniane oddziaływania. Reagować mogą jednak również inni: przedsiębiorstwa, a nawet osoby fizyczne. Celem takich reakcji może być monitorowanie czynników napędowych oddziaływania, presji i stanu oraz wywieranie na nie wpływu, lub nawet łagodzenie skutków, co świadczy o tym, że ramy koncepcyjne mają charakter raczej okólny niż liniowy.

Łącząc wszystko to razem otrzymujemy ramy DPSIR (ang. Drivers, Pressures, State, Impacts, and Responses) – czynniki, presja, stan, wpływ, reakcje. Na poniższym rysunku przedstawiono prosty schemat.

Rysunek 1: Zarys ram koncepcyjnych DPSIR



Na podstawie: Europejska Agencja Środowiska, 2016, Ramy DPSIR, Rozszerzenie modelu PSR (presja-stan-reakcja) opracowanego przez OECD.

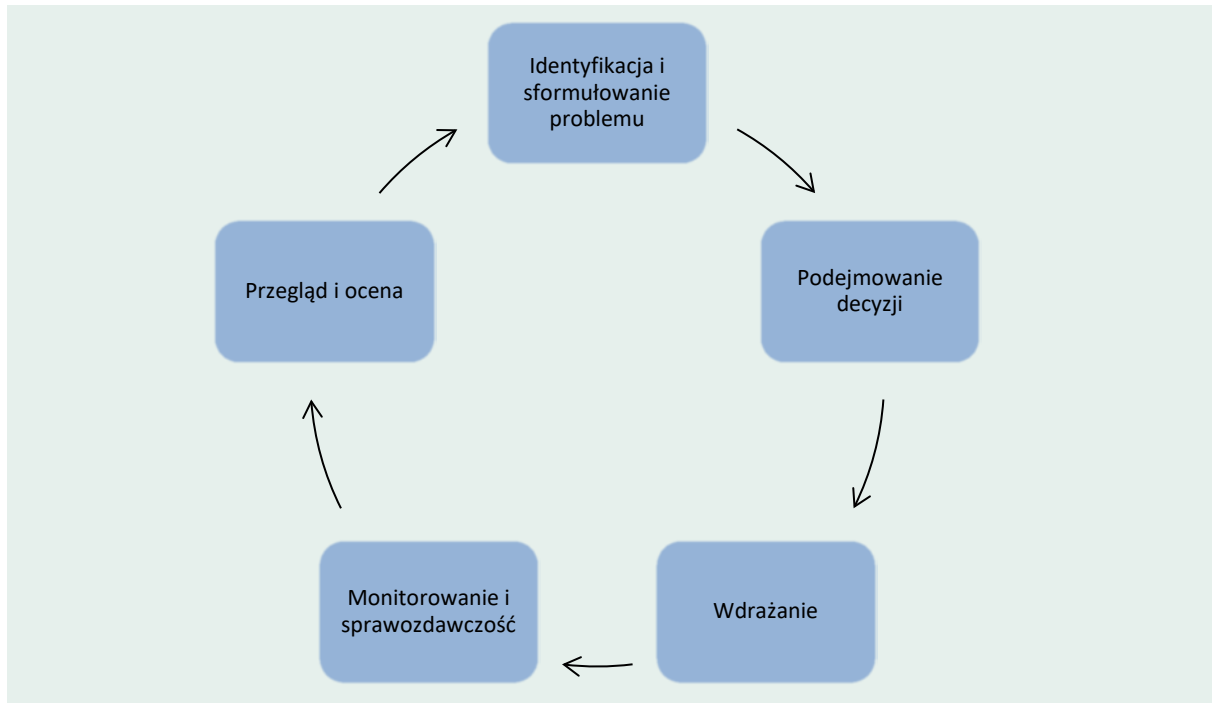
2.4. Cykl polityki

Jeżeli przyjrzymy się bardziej uważnie części ram przyczynowo-skutkowych DPSIR dotyczącej reakcji, a zwłaszcza przepisom prawa z zakresu ochrony środowiska, napotkamy dalsze ramy koncepcyjne – cykl polityki. Dotyczy on ram prawnych regulujących sposób interakcji ludzi ze środowiskiem. Odnosi się to do poszczególnych etapów opracowywania, przyjmowania, wdrażania, oceny i dokonywania przeglądu przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska lub innych decyzji dotyczących środowiska. Pierwszy etap obejmuje identyfikację problemu i opracowanie podejścia w celu jego rozwiązania. Etap podejmowania decyzji kończy się przyjęciem prawa lub decyzji. Po tym etapie następuje wdrażanie, monitorowanie i sprawozdawczość. Etap oceny umożliwia dokonanie analizy



wartości i skuteczności prawa. Może to doprowadzić do zidentyfikowania nowej grupy problemów lub niedociągnięć – zazwyczaj przez odniesienie do DPSIR – oraz do przeglądu i udoskonalenia prawa lub dostosowania strategii wdrażania.

Rysunek 2: Udział obywateli w całym cyklu polityki



Na podstawie: Europejskie Biuro Ochrony Środowiska, Udział społeczeństwa obywatelskiego w cyklu polityki.

2.5. Uprawnienia i obowiązki

Przepisy prawa z zakresu ochrony środowiska mogą stanowić odpowiedź w ramach DPSIR. W przepisach tych na jednych nakłada się zobowiązania, a innym przyznaje uprawnienia. Czasem nakłada się w nich zobowiązania na te same osoby, którym przyznane są uprawnienia. *Sposób* wdrażania takich uprawnień i zobowiązań jest ściśle powiązany z ogólnymi obowiązkowymi kodeksami dobrego postępowania administracyjnego, które państwa członkowskie często stosują do swojej administracji publicznej. Przepisy prawa z zakresu ochrony środowiska oraz związane z nimi ogólne obowiązkowe kodeksy dobrego postępowania administracyjnego nie istnieją w odosobnieniu. Będą one stanowić uzupełnienie innych przepisów, które być może będzie należało uwzględnić w odniesieniu do środowiska. Stanowią one również uzupełnienie ogólnych obowiązujących zasad prawa Unii, takich jak obowiązek lojalnej współpracy.

Uprawnienia i zobowiązania określają parametry udziału obywateli w jego różnych formach.

2.5.1. Obowiązki

W przepisach prawa z zakresu ochrony środowiska nakłada się zobowiązania na osoby fizyczne, przedsiębiorstwa i organy publiczne w celu ochrony środowiska oraz osiągnięcia środowiskowych i innych korzyści, takich jak korzyści w zakresie zdrowia, korzyści społeczne lub gospodarcze. Podmioty, na które nałożono zobowiązania to „podmioty odpowiedzialne”.

Zobowiązania mogą być związane z różnymi aspektami DPSIR.



- **Czynniki:** niektóre przepisy bezpośrednio odnoszą się do czynników, które powodują problemy środowiskowe. Na przykład usuwanie odpadów jest ograniczone przez zakaz składowania odpadów.
- **Presja:** Wiele presji wywieranych na środowiskowo podlega regulacjom. Na przykład obiekty przemysłowe muszą uzyskać decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach i spełnić ich wymogi.
- **Stan:** od organów publicznych wymaga się monitorowania jakości powietrza, stanu wód powierzchniowych i gruntowych oraz stanu dzikiej przyrody.
- **Wpływ:** od organów publicznych wymaga się działania w reakcji na niektóre rodzaje wpływu na środowisko. Na przykład muszą one interweniować, jeżeli woda pitna jest skażona lub zanieczyszczenie powietrza przekracza pewien poziom.
- **Reakcje:** reakcją na brak przestrzegania zobowiązań w zakresie ochrony środowiska może być ponowne przyjrzenie się zobowiązaniom, których przestrzegania wymagano dotychczas od podmiotów odpowiedzialnych (może okazać się na przykład, że były one nieodpowiednio opracowane lub niekompletne). Wówczas następuje wznowienie cyklu polityki.

Przepisy prawa z zakresu ochrony środowiska przyjęte przez UE zazwyczaj transponuje się do prawa krajowego lub są one ściśle powiązane z przyjętymi przez państwa członkowskie przepisami dotyczącymi ochrony środowiska. Większość szczegółowych zobowiązań nakładanych na osoby fizyczne, przedsiębiorstwa i organy publiczne tworzy się jednak na poziomie kraju.

Zobowiązania nakładane na osoby fizyczne i przedsiębiorstwa obejmują wszystkie dziedziny ochrony środowiska. Zazwyczaj dotyczą one czynników i presji. Na przykład każda osoba fizyczna musi przestrzegać zasad dotyczących usuwania odpadów, a wiele przedsiębiorstw musi działać na podstawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Zakres zobowiązań nakładanych na organy publiczne jest często szerszy niż ma to miejsce w przypadku zobowiązań nakładanych na osoby fizyczne i przedsiębiorstwa. Organ publiczne są na przykład odpowiedzialne za wiele strategicznych zadań administracyjnych, takich jak ochrona wrażliwych obszarów przyrodniczych oraz monitorowanie stanu powietrza, wody i przyrody. Ponadto organy publiczne mają obowiązki polegające na poprawie stanu środowiska i nadzorowaniu oraz egzekwowaniu zobowiązań przez osoby fizyczne i przedsiębiorstwa. Zakres ich zobowiązań może obejmować obsługę mechanizmów dotyczących skarg.

Zobowiązania mogą wynikać z prawa materialnego lub formalnego:

- Zobowiązania wynikające z prawa **materialnego** dotyczą istoty ochrony środowiska oraz poprawy i koncentrowania się na osiąganiu wyników, takich jak bezpieczne usuwanie odpadów, unikanie zanieczyszczenia środowiska oraz gromadzenie i udostępnianie informacji. Zobowiązania wynikające z prawa materialnego mogą powstawać na podstawie szczególnych przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska, ogólnych zasad lub norm referencyjnych lub przepisy te, zasady lub normy mogą mieć na nie wpływ.
- Zobowiązania wynikające z prawa **formalnego** koncentrują się na krokach, według których wypełnia się zadania. Na przykład przed podjęciem decyzji dotyczącej planu lub projektu organy publiczne mogą potrzebować konsultacji publicznych. W ramach zobowiązań wynikających z prawa formalnego często wyznaczony jest termin obowiązku podjęcia działania przez organ publiczny. Zobowiązania wynikające z prawa formalnego można podzielić na zobowiązania wynikające z konkretnych przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska, np. przepisów regulujących dokonywanie ocen oddziaływania na środowisko lub wezwania do udzielenia informacji, oraz zobowiązania wynikające z przepisów ogólnych dotyczących sposobu, w jaki władze publiczne powinny postępować w stosunkach ze społeczeństwem. Z czasem praktyki administracyjne mogą ulegać zmianom w reakcji na zasady dobrej administracji. W wyniku wydawania zaleceń jedna część administracji publicznej – instytucje typu rzecznika praw obywatelskich – może odgrywać pewną rolę w zachęcaniu do takiej zmiany.

W poniższej tabeli przedstawiono przykłady.



Tabela 1: Przykłady zobowiązań spoczywających na organach publicznych

Obowiązki wynikające z prawa materialnego		Obowiązki formalne	
Przepisy prawa z zakresu ochrony środowiska	Zobowiązania ogólne	Przepisy prawa z zakresu ochrony środowiska	Ogólne obowiązkowe kodeksy dobrego postępowania administracyjnego
<p>Planowanie i zarządzanie: Zobowiązania w zakresie opracowywania planów gospodarki odpadami, planów dotyczących zanieczyszczenia powietrza i planów działania dotyczących azotanów.</p> <p>Gromadzenie danych: Zobowiązania w zakresie monitorowania poziomów niektórych zanieczyszczeń powietrza.</p> <p>Systemy regulacyjne: Zobowiązania związane z zapewnieniem, aby niektóre branże przemysłu musiały posiadać zezwolenia. Zobowiązania te mogą obejmować zobowiązanie do przeprowadzania okresowych kontroli środowiskowych.</p>	Zobowiązanie do zapewniania efektywnego wdrażania prawa Unii Europejskiej zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, o której mowa w Traktacie o Unii Europejskiej.	<p>Konsultacje publiczne: Zobowiązanie do przeprowadzania konsultacji publicznych w sprawie proponowanych planów, programów i projektów istotnych dla środowiska.</p> <p>Dostęp do informacji o środowisku: Zobowiązanie do udzielania odpowiedzi na zapytania o informacje dotyczące środowiska w określonych ramach czasowych.</p>	Zobowiązanie do udzielania odpowiedzi w określonym terminie przez urzędników państwowych na pisma otrzymane od członków społeczeństwa.

2.5.2. Prawa

Ochrona środowiska powoduje powstanie praw indywidualnych, na przykład w odniesieniu do zdrowia ludzi. Powoduje też powstanie praw grupowych, na przykład w odniesieniu do ochrony przyrody.

Tak samo jak w przypadku zobowiązań, uprawnienia można podzielić na kategorie wynikające z prawa materialnego lub formalnego. Prawa proceduralne to odpowiednik zobowiązań wynikających z prawa formalnego.



Jeżeli chodzi o prawa, na które można się powołać przez sąd, stowarzyszenia działające na rzecz ochrony środowiska mogą zostać uznane za upoważnione do działania we wspólnym interesie, natomiast w przypadku osób fizycznych wykonywanie przysługujących im praw może być ograniczone tylko tych praw, które dotyczą ich samych.

Niektóre prawa mogą być zawarte w konkretnych przepisach prawa z zakresu ochrony środowiska. Inne wynikają z ogólnego prawa lub zasad Unii, na przykład z Karty praw podstawowych.

W poniższej tabeli przedstawiono przykłady.

Tabela 2: Przykłady praw

Obowiązki wynikające z prawa materialnego	Obowiązki wynikające z prawa formalnego
<p>Prawo do ochrony zdrowia dzięki konkretnym przepisom prawa z zakresu ochrony środowiska, na przykład przepisom dotyczącym zanieczyszczenia powietrza i wody pitnej.</p> <p>Prawo do ochrony własności dzięki konkretnym przepisom prawa z zakresu ochrony środowiska, na przykład przepisom dotyczącym oceny oddziaływania na środowisko.</p>	<p>Prawo do uczestniczenia w konsultacjach w sprawach dotyczących niektórych decyzji organów publicznych.</p> <p>Prawo do otrzymywania na żądanie informacji dotyczących środowiska.</p>

2.6. Niewiążące normy referencyjne

Jeżeli chodzi o organy publiczne, zobowiązania wynikające z przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska oraz związanych z nimi ogólnych obowiązujących zasad nie są jedynymi odpowiednimi ramami. Od poszczególnych urzędników publicznych można oczekiwać przestrzegania norm postępowania obejmujących takie przymioty, jak bezinteresowność, uczciwość, obiektywizm, rozliczalność, otwartość, szczerowość i cechy przywódcze. Normy te mogą pokrywać się z wiążącymi przepisami, ale nawet jeśli nie pokrywają się, to i tak mogą być równoznaczne z normami referencyjnymi w odniesieniu do zasad pracy urzędników.

Od poszczególnych podmiotów publicznych można oczekiwać przestrzegania podobnych norm referencyjnych – na przykład w zakresie skutecznego i efektywnego działania oraz zapewniania podatnikowi wartości dodanej. Tego rodzaju normy mogą być odzwierciedlone w różnych wewnętrznych i zewnętrznych ocenach. Oceny wewnętrzne mogą być przeprowadzane okresowo i podawane do wiadomości publicznej w sprawozdaniach z działalności. Oceny zewnętrzne mogą być przeprowadzane przez najwyższe organy kontroli.

Całe administracje mogą być oceniane na podstawie przestrzegania przez nie norm – na przykład celów zrównoważonego rozwoju⁹.

2.7. Zapewnianie zgodności: zapewnienie przestrzegania i inne środki

Wypełnianie zobowiązań oznacza przestrzeganie prawa. Zgodność obejmuje nie tylko to, co należy zrobić (lub czego nie można robić), ale również to, kiedy i ewentualnie w jaki sposób należy to zrobić, a czasem również to, kto ma to zrobić.

⁹ Zob. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>



Podmioty odpowiedzialne nie zawsze przestrzegają zobowiązań i uprawnień, ważne są zatem środki w zakresie zapewniania przestrzegania zobowiązań i poszanowania uprawnień.

Do jednego z takich środków zalicza się interwencje organów publicznych, którymi mogą być organy lokalne i regionalne, inspektoraty, policja i inne organy ścigania.

Zapewnianie przestrzegania prawa obejmuje wszystkie interwencje organów publicznych mające zapewnić przestrzeganie zobowiązań i poszanowania uprawnień. Dotyczy to organów publicznych:

- **promujących** przestrzeganie zobowiązań i **zapobiegających** niezgodności z przepisami,
- **monitorujących** wypełnianie zobowiązań przez przedsiębiorstwa, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i osoby fizyczne, w szczególności w oparciu o kontrole środowiskowe, oraz
- **egzekwujących** zgodność wobec tych, którzy ją naruszają.

Zapobieganie nieprzebrzeganiu prawa może obejmować ulepszanie samych obowiązków. Na przykład inspektoraty ochrony środowiska są często odpowiedzialne za sporządzanie i przegląd decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przy czym doświadczenie pokazuje, że istnieje potrzeba bardziej przejrzystego i skuteczniejszego formułowania warunków ustalonych w decyzji.

Aby móc prowadzić działania związane z promocją, zapobieganiem, monitorowaniem i egzekwowaniem, organy publiczne potrzebują uprawnień i zasobów (więcej szczegółowych informacji można znaleźć w rozdziale 4), a także podstawowego wsparcia społecznego i politycznego.

Jak zobaczymy, dzięki mechanizmom skarg społeczeństwo odgrywa ważną rolę we wspomnianych pracach organów publicznych – na przykład dzięki wskazaniu obszarów, w których miały miejsce naruszenia, takie jak nielegalne składowanie odpadów.

Co jednak, jeśli organy publiczne same nie przestrzegają przepisów? Aby zapobiec tej ewentualności, pomocne mogą być wiążące zasady dobrej administracji i niewiążące normy referencyjne dotyczące dobrych rządów. Ponadto w grę wchodzi szereg mechanizmów dochodzenia roszczeń, przy czym jedną z ich kategorii stanowią mechanizmy skargi, szczególnie mechanizmy obsługiwane przez instytucje rzecznika praw obywatelskich.

2.8. Rola udziału obywateli

W uproszczeniu – udział obywateli umożliwia opinii publicznej odgrywanie pozytywnej roli w modelu DPSIR i cyklu polityki oraz zapewnianie przestrzegania zobowiązań i uprawnień oraz niewiążących norm referencyjnych.

Udział ma dwojaki charakter, obejmujący:

- interwencje organów publicznych mające na celu udzielanie społeczeństwu informacji na temat środowiska i działań podejmowanych w celu jego ochrony oraz wpływanie na sposób postrzegania przez społeczeństwo, jego postawy i zachowania, które przyczyniają się do powstawania szkodliwych czynników i presji, np. marnotrawstwa;
- interwencje społeczeństwa wspierane przez organy publiczne, mające na celu monitorowanie lub pozytywne wpływanie na czynniki, presje, stan, skutki i reakcje.

Udział obywateli może również obejmować bezpośrednie wymiany między społeczeństwem a przedsiębiorstwami.

Podyktowane jest to faktem, że społeczeństwo jest zainteresowane ochroną środowiska i jednocześnie jest podmiotem, który oddziałuje na nie w dobry lub zły sposób. Udział obywateli służy nie tylko im samym, ale całemu społeczeństwu, dostarczając okazji do rozwiązania problemów związanych ze środowiskiem w skali lokalnej, krajowej i globalnej oraz wpływania na podejmowanie decyzji przez organy publiczne, przedsiębiorstwa i osoby fizyczne.



Udział obywateli opiera się na istnieniu obowiązków i praw opisanych w sekcji 2.5. Obywatele mogą pomóc w wypełnianiu zobowiązań, na przykład dzięki składaniu skarg oraz dochodzeniu swoich indywidualnych lub zbiorowych praw.

Jednocześnie rola udziału obywateli wykracza poza istniejące zobowiązania i uprawnienia. Ich udział może na przykład pomagać w kształtowaniu przyszłej polityki ochrony środowiska dzięki wskazaniu występujących braków. Podobnie może zwrócić uwagę rządu na sposób, w jaki można działać bardziej efektywnie i zapewniać podatnikom większą wartość dodaną.

Udział obywateli mogą ułatwiać pośrednicy, w szczególności organizacje ekologiczne. Ze względu na swoją wiedzę i zrozumienie tematu mogą one zapewnić skuteczny środek kanalizujący wymianę informacji między społeczeństwem, organami publicznymi i przedsiębiorstwami. Zostały one wymienione w konwencji z Aarhus, której UE i państwa członkowskie są stronami¹⁰.

2.9. Motywacja

Aby lepiej reagować na udział obywateli i konstruktywnie go ukierunkowywać, organy publiczne muszą rozumieć, co motywuje ludzi do udziału.

Istotny jest zarówno rozsądek, emocje, jak i interes ekonomiczny („głowa, serce i kieszeń”).

Jeśli chodzi o interesy indywidualne, ludzie mogą pragnąć zabezpieczenia swojego zdrowia, dobrostanu i interesów majątkowych. Jeśli chodzi o interesy zbiorowe, mogą czuć się odpowiedzialni wobec społeczeństwa i świata przyrody. W związku z tym, że interesy są różne, udział może mieć miejsce na wielu różnych szczeblach – od lokalnych po strategiczne.

Niektóre osoby motywuje silne poczucie, że mogą coś zmienić, indywidualnie albo w ramach zbiorowych starań. Niektórzy mogą to postrzegać jako rozszerzenie rekreacyjnej rozrywki – jak w przypadku przyrodników-amatorów, którzy przyczyniają się do rozwoju nauki obywatelskiej.

Inni mogą być dobrze nastawieni do ochrony środowiska, ale zniechęceni do aktywnego udziału w tej działalności przez czynniki takie jak brak czasu, brak zasobów oraz domniemane niedogodności i brak siły sprawczej („nic nie zmienię”). Czynniki zniechęcające mogą prowadzić do poczucia apatii i do postawy „gapowicza” („szkoda, którą wyrządzam, to tylko kropla w morzu”).

Ponadto niektórych mogą motywować interesy sprzeczne z ochroną środowiska, ponieważ postrzegają ją jako sprzeczną z innymi interesami indywidualnymi lub zbiorowymi.

Pozytywna presja partnerska może wypełnić lukę między osobami bardzo zmotywowanymi i niezmotywowanymi lub słabo zmotywowanymi i negatywnie zmotywowanymi. Może ona być silna na przykład w społecznościach lokalnych dzielających pewne wspólne obawy i może stanowić wytłumaczenie spontanicznych kampanii oddolnych. Pozytywna presja partnerska może również funkcjonować na poziomie społecznym i przeciwdziałać takim zjawiskom, jak efekt „gapowicza”.

Czynnikiem wpływającym na motywację może być również sposób, w jaki organy publiczne wchodzi w interakcje ze społeczeństwem. Na przykład ułatwianie udziału społeczeństwa może sprawić, że obywatele chętniej będą się pozytywnie angażować.

¹⁰ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.



2.10. Mechanizmy na rzecz udziału obywateli

Istnieją trzy szerokie kategorie mechanizmów wspierających udział obywateli. W praktyce nie ma między nimi wyraźnych podziałów. Skuteczny udział będzie się zazwyczaj charakteryzował się elementami należącymi do kilku z nich. Na treść konwencji z Aarhus miały wpływ trzy różne kategorie, obejmujące informowanie, uczestnictwo i dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Tabela 3: Przegląd mechanizmów na rzecz udziału obywateli

Informowanie, komunikacja i zwiększanie świadomości	Uczestnictwo w podejmowaniu decyzji i w działaniach	Mechanizmy dochodzenia roszczeń, w tym rozpatrywanie skarg
<p>Informacje docierające <i>od</i> społeczeństwa.</p> <p>Informacje kierowane <i>do</i> społeczeństwa: „przejrzystość”.</p> <p>Komunikacja ze społeczeństwem.</p> <p>Zwiększanie świadomości społeczeństwa <i>oraz</i> organów publicznych</p>	<p>Uczestnictwo społeczeństwa w całym cyklu polityki, w tym w <i>podejmowaniu decyzji</i> przez organy publiczne, <i>kształtowaniu polityki</i> i <i>ocenie strategii politycznych</i>.</p> <p>Wolontariat</p>	<p>Mechanizmy sądowe</p> <p>Mechanizmy państwowe pozasądowe</p> <p>Mechanizmy niepaństwowe pozasądowe</p>

2.10.1. Informowanie, komunikacja i zwiększanie świadomości

Informacje docierające *od* społeczeństwa

Aby w efektywny sposób podejmować decyzje i interweniować, organy publiczne potrzebują solidnych dowodów istnienia związku przyczynowo-skutkowego w odniesieniu do środowiska. Same odgrywają główną rolę w gromadzeniu niezbędnych informacji – na przykład danych i informacji na temat presji wywieranych na środowisko, stanu środowiska i wpływu na środowisko. Również społeczeństwo ma jednak swoją rolę do odegrania.

Nauka obywatelska obejmuje osoby fizyczne i stowarzyszenia na rzecz ochrony środowiska gromadzące dane dotyczące środowiska i dzielące się nimi. Na przykład obserwacje przyrodników-amatorów przez długi czas stanowiły pomoc w naukowej analizie i podejmowaniu decyzji w doniesieniu do stanu zagrożonych roślin i zwierząt. Postęp technologiczny ułatwił ewidencjonowanie i rozpowszechnianie takich obserwacji oraz zapewnianie ich jakości.

Użyteczne informacje uzyskane w ramach nauki obywatelskiej znacznie wykraczają obecnie poza dostarczanie danych dotyczących różnorodności biologicznej. Na przykład w kilku europejskich miastach wolontariusze indywidualni – których łączna liczba sięga tysięcy osób – stali się żywymi, mobilnymi czujnikami, rejestrującymi wzorce narażenia na zanieczyszczenie powietrza podczas poruszania się pieszo, rowerem i korzystania z innych środków transportu. Taki wkład może znacznie zwiększyć potencjał organów publicznych do zbierania i wykorzystywania użytecznych danych, informacji i wiedzy.

Ramka 1: Przykład nauki obywatelskiej w praktyce

Belgia: W maju 2018 r. we Flandrii ponad 20 000 obywateli, stowarzyszeń i przedsiębiorstw mierzyło pod nadzorem naukowców jakość powietrza w swoich domach lub siedzibach. Mierzono poziom dwutlenku azotu jako ważnego wskaźnika zanieczyszczenia powietrza przez ruch drogowy. Wyniki opublikowano we wrześniu 2018 r. z myślą o ulepszeniu sposobu mapowania jakości powietrza, opracowaniu modelu komputerowego i informowaniu decydentów.



Informowanie społeczeństwa: przejrzystość

Obywatele mogą zaangażować się w sposób pożyteczny tylko wtedy, gdy są dobrze poinformowani. Wymaga to przejrzystości organów publicznych. Kluczowe znaczenie ma łatwy publiczny dostęp do posiadanych przez te organy informacji o środowisku. Informacje te muszą być – na tyle, na ile jest to możliwe – dokładne, porównywalne i aktualne.

Rysunek 3: Znaczenie przejrzystości



Przejrzystość pozwala nam dostrzec, tak jak w krystalicznie czystej wodzie, co dzieje się w środowisku na powierzchni i pod powierzchnią (źródło: Obserwator Wybrzeża Europy)

Organy publiczne aktywnie rozpowszechniają pewne informacje – na przykład za pośrednictwem strony internetowej i publicznych ulotek informacyjnych. Inne informacje udostępniają na żądanie. Zadbanie o obie formy dostępu stwarza szereg wyzwań, które obejmują przechowywanie i wyszukiwanie danych oraz przestrzeganie przepisów szczegółowych dotyczących ochrony danych osobowych.

Komunikacja

Komunikacja jest ściśle związana z informowaniem. Aby ułatwić udział obywateli, organy muszą być w stanie komunikować się efektywnie ze społeczeństwem.

Komunikacja musi być jasna pod względem celów, (konkretnych) odbiorców i kontekstu. Należy dostosować język, ukierunkowanie merytoryczne i kanały komunikacji do docelowych odbiorców – na przykład szkół, przedsiębiorstw, konsumentów lub ogółu społeczeństwa.

Skuteczna komunikacja będzie wrażliwa na reakcje odbiorców i będzie wyciągać z nich wnioski. Ważne są zatem interaktywne formy komunikacji.

Zwiększanie świadomości

Zwiększanie świadomości obejmuje przekazywanie informacji dotyczących konkretnych problemów związanych ze środowiskiem oraz zobowiązań, odpowiedzialności, uprawnień i możliwości osób, których ono dotyczy.

Zwiększanie świadomości może sprzyjać wspólnemu zrozumieniu, jaka jest stawka, i przynieść korzystne zmiany w postrzeganiu, nastawieniu i postępowaniu. Kampanie na rzecz zwiększania świadomości mogą być prowadzone przez organy rządowe, stowarzyszenia działające na rzecz ochrony środowiska lub inne podmioty. Zwiększanie świadomości może się również odbywać za pośrednictwem nadawania w interesie publicznym, np. programów telewizyjnych poświęconych kwestiom związanym ze środowiskiem. Może ono być włączone do kształcenia dzieci lub obejmować nowe formy komunikacji – takie jak wykorzystanie celebrytów jako influencerów i ambasadorów w celu



przekazania ważnych informacji o środowisku. Niektórzy influencerzy wykorzystują media społecznościowe, na przykład w celu ukierunkowywania wzorców konsumpcji. Wciąż pojawiają się nowe działania w zakresie zwiększania świadomości, m.in. strajki szkolne w celu podkreślenia międzypokoleniowego wpływu zmiany klimatu.

2.10.2. Uczestnictwo

Jak przedstawiono powyżej, ochrona i poprawa stanu środowiska wymaga udziału rządów i organów publicznych angażujących się w cykl polityki.

Uczestnictwo społeczeństwa sprawia, że organy mogą być świadome obaw społecznych i mogą brać je pod uwagę. Czasami – zwłaszcza w odniesieniu do podejmowania decyzji w sprawie konkretnych działań, planów i programów – opiera się ono na formalnych procesach konsultacyjnych zapisanych w ustawodawstwie. Obejmują one informowanie społeczeństwa o proponowanych decyzjach, umożliwianie społeczeństwu przedstawienia uwag i uwzględnianie tych uwag w decyzji końcowej. Uczestnictwo może być jednak użyteczne *ex-post*, tak jak w przypadku gdy władze zapraszają społeczeństwo do zgłaszania uwag na temat istniejącej polityki poddawanej ocenie.

Uczestnictwo może być dodatkowo ułatwione poprzez uznanie i wspieranie roli stowarzyszeń działających na rzecz ochrony środowiska jako pośredników.

Innowacyjne mechanizmy uczestnictwa obejmują zgromadzenia obywatelskie i internetowe kolegia obywatelskie.

Jednym z głównych celów uczestnictwa społeczeństwa jest rozwiązywanie konfliktów w otwartym i sprawiedliwym procesie dyskusji i osiągnięcia kompromisu, zmniejszając w ten sposób poczucie krzywdy, które może prowadzić do dochodzenia roszczeń przez osoby fizyczne i stowarzyszenia.

W uczestnictwie nie chodzi tylko o formalne aspekty cyklu polityki. Obejmuje ono również **wolontariat** – na przykład uczestnictwo w stowarzyszeniach działających na rzecz ochrony środowiska lub innych organizacjach społeczeństwa obywatelskiego pracujących na rzecz ochrony środowiska. Wolontariat może z kolei obejmować interwencje fizyczne, takie jak kampanie usuwania odpadów oraz kampanie mające na celu usunięcie inwazyjnych gatunków obcych z wrażliwego otoczenia.

2.10.3. Mechanizmy dochodzenia roszczeń, w tym rozpatrywanie skarg

Aby udział obywateli był pełny, musi obejmować mechanizmy zapewniające społeczeństwu skuteczne formy dochodzenia roszczeń na wypadek, gdyby jego członkowie uznali, że ich zażalenia i obawy nie zostały rozpatrzone w sposób zadowalający. Jeśli obywatele mają pozytywne doświadczenia związane z informowaniem, komunikacją, zwiększaniem świadomości i uczestnictwem społeczeństwa, będą oczywiście mieli mniej powodów do korzystania z mechanizmów dochodzenia roszczeń: podkreśla to znaczenie, jakie ma zwracanie uwagi na całość środków angażowania obywateli.

Można wskazać trzy obszerne kategorie mechanizmów dochodzenia roszczeń. Należy zauważyć, że między pierwszą a drugą nie zawsze musi występować wyraźna linia podziału. Skarga może na przykład ujawniać czyny przestępcze, których skutkiem jest postępowanie sądowe przed sądem karnym. Ponadto może istnieć związek z innymi formami udziału obywateli. Na przykład spór przed sądem administracyjnym może dotyczyć tego, czy organ publiczny we właściwy sposób konsultował się ze społeczeństwem. Może również istnieć dynamiczny związek pomiędzy różnymi rodzajami mechanizmów dochodzenia roszczeń. Jeżeli na przykład mechanizmy rozpatrywania skarg są postrzegane przez społeczeństwo jako skuteczne, obywatele mogą odczuwać mniejszą potrzebę odwoływania się do mechanizmów sądowych.

Tabela 4: Przegląd mechanizmów dochodzenia roszczeń

Mechanizmy sądowe	Mechanizmy państwowe	Mechanizmy niepaństwowe
-------------------	----------------------	-------------------------



	pozasądowe	pozasądowe
Postępowanie sądowe przed sądem cywilnym, administracyjnym i karnym	<p>Mechanizmy rozpatrywania skarg obsługiwane przez bezpośrednio odpowiedzialne organy publiczne lub przez instytucje rzecznika praw obywatelskich</p> <p>Dialog sąsiedzki</p> <p>Mediacja</p> <p>Postępowanie pojednawcze</p> <p>Postępowanie polubowne i wyspecjalizowane trybunały</p>	<p>Mechanizmy rozpatrywania skarg obsługiwane przez przedsiębiorstwa i pośredników</p> <p>Mediacja</p> <p>Dialog sąsiedzki</p>

Mechanizmy sądowe

Mechanizmy sądowe polegają na rozstrzygnięciu sporów przez sądy. Gwarancje, które umożliwiają osobom fizycznym i stowarzyszeniom działającym na rzecz ochrony środowiska zwrócenie się do sądu, określa się jako dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Na podstawie [prawa administracyjnego](#) skarżący mogą kwestionować działania lub brak działania władz publicznych, przy czym rolą sądu będzie zbadanie zgodności postępowania organu publicznego z prawem materialnym i formalnym. W oparciu o przepisy [prawa cywilnego](#) skarżący mogą wnieść roszczenia odszkodowawcze. W oparciu o przepisy [prawa karnego](#) prokuratorzy mogą występować o sankcje za postępowanie, które wyrządziło szkodę członkom społeczeństwa lub środowisku, a sędziowie mogą takie sankcje nakładać. Tylko mechanizmy sądowe mogą zapewnić ostateczną interpretację prawa.

Mechanizmy państwowe pozasądowe

Mechanizmy państwowe pozasądowe funkcjonują poza systemem sądowym. Opisuje się je czasem jako formy alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR). Uczestniczą w nich organy wyznaczone przez państwo, wspierane przez państwo lub zatwierdzone przez państwo – często pełniące publiczne obowiązki regulacyjne i wykonawcze. Chociaż w *Vademecum* skupiono się na mechanizmach rozpatrywania skarg, nie ma to w żaden sposób na celu obniżenia potencjalnej wartości pozostałych mechanizmów.

[Mechanizmy rozpatrywania skarg](#) umożliwiają osobom fizycznym i stowarzyszeniom działającym na rzecz ochrony środowiska zwrócenie się do organów publicznych o interwencję w odniesieniu do działalności, działań i zaniechań podmiotów prywatnych lub decyzji, działań i zaniechań organów publicznych. Rolą instytucji rzecznika praw obywatelskich jest często rozpatrywanie skarg dotyczących niewłaściwego administrowania. W państwach istnieje zazwyczaj wiele mechanizmów rozpatrywania skarg. Łącznie mechanizmy te tworzą system rozpatrywania skarg. Szereg unijnych instrumentów polityki ochrony środowiska zawiera wyraźne odniesienie do skarg lub zgłoszeń podobnych do skarg, jak przedstawiono w ramce 2. Przykłady podkreślają znaczenie skarg dla zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska.



Ramka 2: Przykłady unijnych instrumentów polityki ochrony środowiska, które zawierają odniesienie do skarg lub zgłoszeń podobnych do skarg

W zaleceniu przewidującym minimalne kryteria kontroli w zakresie ochrony środowiska¹¹ odniesiono się do skarg w kontekście nierutynowych kontroli.

W dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych¹² odniesiono się do skarg w kontekście nierutynowych kontroli w instalacjach przemysłowych.

W dyrektywie Seveso III¹³ w podobny sposób odniesiono się do roli skarg w odniesieniu do nierutynowych kontroli obiektów podlegających wymogom mającym na celu zapobieganie poważnym awariom przemysłowym.

Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko¹⁴ umożliwia niektórym kategoriom osób zwracanie się do właściwych organów o zajęcie się kwestią wystąpienia szkody w środowisku naturalnym lub zagrożenia wystąpieniem takiej szkody.

W rozporządzeniu w sprawie drewna¹⁵ odniesiono się do kontroli przeprowadzanych na podstawie uzasadnionych zastrzeżeń stron trzecich.

Mechanizmy rozpatrywania skarg są często ściśle powiązane z **mechanizmami odwoławczych postępowań administracyjnych**, które umożliwiają osobom fizycznym i stowarzyszeniom odwoływanie się do jednej instancji administracyjnej od działania lub zaniechania działania innej instancji administracyjnej. Przykładem jest mechanizm odwoławczych postępowań administracyjnych w przypadku decyzji o odmowie udostępnienia informacji o środowisku.

Mediacja jest ustrukturyzowanym, interaktywnym procesem, w którym neutralna strona trzecia pomaga stronom sporu w rozwiązaniu konfliktu. Obejmuje to często wykorzystanie specjalistycznych technik komunikacji i negocjacji. Wszystkich uczestników mediacji zachęca się do aktywnego uczestnictwa w procesie.

Tak jak mediacja, **postępowanie pojednawcze** jest procesem dobrowolnym, elastycznym, poufny i opartym na interesach. Strony dążą do osiągnięcia polubownego rozwiązania sporu z pomocą rozjemcy, który działa jako neutralna strona trzecia. W pewnym momencie w trakcie postępowania karnego strony zwrócą się do rozjemcy o przedstawienie im niewiążącej propozycji ugody. Mediator w większości przypadków i co do zasady powstrzymuje się natomiast od przedstawiania takiej propozycji.

Postępowanie polubowne jest formą ADR, w której co najmniej jedna osoba zwana arbitrem wydaje orzeczenie arbitrażowe. Orzeczenie to jest prawnie wiążące dla obydwu stron i egzekwowalne w sądzie. Postępowanie polubowne wykorzystuje się często do rozwiązywania sporów handlowych, szczególnie w kontekście międzynarodowych transakcji handlowych.

¹¹ Zalecenie 2001/331/WE Parlamentu Europejskiego i Rady przewidujące minimalne kryteria kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich, Dz.U. L 118 z 27.4.2001, zob. zalecenie VII.

¹² Dyrektywa 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17, zob. art. 23.

¹³ Dyrektywa 2012/18/UE w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE, Dz.U. L 197 z 24.7.2012, s. 1, zob. art. 20.

¹⁴ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz.U. L 143 z 30.4.2004, s. 56, zob. art. 11.

¹⁵ Rozporządzenie (UE) nr 995/2010 ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna, Dz.U. L 295 z 12.11.2010, s. 23, zob. art. 10.



Inne mechanizmy obejmują **sprawiedliwość naprawczą**, w ramach której ci, którzy dopuścili się uszkodzenia rzeczy, zapewniają stronom poszkodowanym jakąś formę restytucji.

Mechanizmy niepaństwowe pozasądowe

Mechanizmy niepaństwowe pozasądowe składają się głównie z mechanizmów składania skarg, postępowań pojedynczych i polubownych obsługiwanych przez przedsiębiorstwa i pośredników. Mechanizmy składania skarg są na ogół sformalizowanymi mechanizmami w ramach organizacji, które dają klientom, obywatelom lub członkom reprezentującym przedsiębiorstwa możliwość zgłaszania przypadków niewłaściwego postępowania lub niezadowolenia z usług lub działań. Dla organizacji mogą stanowić one narzędzie służące zapewnieniu rozliczalności w odniesieniu do jej działalności oraz do ustanawiania kanałów dobrej komunikacji z zainteresowanymi stronami. Przykładem może być mechanizm rozpatrywania skarg dotyczących jakości wody pitnej przez prywatne przedsiębiorstwo wodociągowe. Innym przykładem jest mechanizm pozwalający na wnoszenie skarg dotyczących nadużyć środowiskowych w całym łańcuchu dostaw.

Dialog sąsiedzki stanowi kolejny mechanizm, który można wykorzystać jako wariant w procedurach dochodzenia roszczeń lub w kontekście pozwolenia na działalność przemysłową. Można go również wykorzystać w ramach państwowych mechanizmów pozasądowych, w których wiodącą rolę pełni organ publiczny.

2.11. Rola skarg w udziale obywateli

Dla społeczeństwa skargi stanowią środek służący:

- zapewnieniu rozpatrzenia ich zażaleń, w tym dotyczących domniemanych naruszeń ich praw;
- powiadamianiu władz o problemach dotyczących społeczeństwa.

Dla organów publicznych skargi stanowią źródło informacji na temat:

- postaw i obaw społeczeństwa,
- interesów indywidualnych i zbiorowych,
- środowiskowego związku przyczynowo-skutkowego, tj. DPSIR,
- różnych etapów cyklu polityki,
- (nie)wypełniania zobowiązań i (nie)przestrzegania praw w zakresie ochrony środowiska,
- (nie)spełniania niewiążących norm referencyjnych,
- postrzegania osiągnięć władz publicznych (tj. informacji zwrotnych).

Skuteczne mechanizmy składania skarg przyczyniają się do:

- zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska,
- różnych etapów cyklu polityki,
- ochrony środowiska,
- dobrej administracji publicznej,
- budowania zaufania i pewności społeczeństwa w odniesieniu do skuteczności administracji publicznej.



Tabela 5: Lista kontrolna dotycząca udziału obywateli

Organy zajmujące się rozpatrywaniem skarg i organy kształtujące politykę	Osoby odpowiedzialne za rozpatrywanie skarg
Czy w Twoim państwie członkowskim lub organie istnieje ogólna polityka w zakresie udziału obywateli?	Czy jesteś świadomy/świadoma swojej roli w szerszym kontekście udziału obywateli ?
W jakim zakresie ma miejsce udział obywateli poszczególnych etapach cyklu polityki ?	
Jak postrzegasz rolę swojego organu w udostępnianiu zasobów finansowych i ludzkich podmiotom odpowiedzialnym za udział obywateli?	
W jakim zakresie udział obywateli opiera się na badaniach motywacji skłaniających ludzi do angażowania się lub na zrozumieniu tych motywacji?	
W jakim zakresie udział obywateli jest dwustronny , tj. w jakim zakresie obejmuje pełnienie przez państwo wiodącej roli w udziale obywateli, a w jakim zakresie obejmuje wspieranie pełnienia wiodącej roli przez obywateli?	
Czy aby umożliwić ustrukturyzowany i dobrze przemyślany udział obywateli, twoje państwo członkowskie lub organ wspiera rolę stowarzyszeń działających na rzecz ochrony środowiska lub innych pośredników społeczeństwa obywatelskiego?	
Czy wspierasz naukę obywatelską i korzystasz z niej?	
W jaki sposób ogólny system rozpatrywania skarg w sprawie środowiska i poszczególne mechanizmy rozpatrywania skarg wpisują się w szerszy zakres udziału obywateli?	



3. Składanie skarg

3.1. Wprowadzenie

Przed zbadaniem *rozpatrywania* skarg warto scharakteryzować proces *składania* skarg. Można to zrobić na różne sposoby. Podejście przyjęte w niniejszym rozdziale polega na przyjrzeniu się ewentualnej treści skarg („co”), możliwym różnym kategoriom i klasom skarżących („kto”), czasowi składania skarg („kiedy”), organom otrzymującym skargi („do kogo”) i sposobom przekazywania skarg organom („jak”). Spojrzenie na te różne wymiary może pomóc w ustaleniu zakresu wyzwań stojących przed organami podczas rozpatrywania skarg. Może również wskazać niektóre zadania analityczne i inne w zakresie rozpatrywania skarg. W kontekście różnych wymiarów niniejszy rozdział opiera się na ramach koncepcyjnych opisanych w rozdziale 2.

3.2. Czego dotyczą skargi?

Treść skarg można scharakteryzować pod względem aspektów środowiskowych, prawnych i dotyczących zarządzania, oraz pod względem ilości informacji przedstawionych na poparcie skargi.

Wyróżnia się trzy szerokie kategorie:

- aspekty środowiskowe;
- zobowiązania prawne i uprawnienia oraz niewiążące normy referencyjne;
- uzasadnienie.

Aspekty środowiskowe obejmują położenie geograficzne, czas trwania, skalę i wagę zgłaszanych obaw.

Ramy koncepcyjne DPSIR wytłumaczone w sekcji 2.3 są nieocenione w przypadku aspektów środowiskowych, ponieważ opierają się na związku przyczynowo-skutkowym. Przykładowo przedmiotem skarg jest często przede wszystkim stan środowiska i jego wpływ na skarżącego (w tym *postrzegany* wpływ), ale ich pełne zrozumienie może również wymagać od organu publicznego rozpatrzenia zawartych w skardze spostrzeżeń dotyczących wystąpienia presji i czynników. Ponadto skarżący często wyraźnie dają do zrozumienia, jakiego rezultatu oczekują – na przykład lepszej kontroli presji na środowisko, w tym źródeł hałasu lub dokuczliwości odorów. Jest to reakcja – element modelu DPSIR.

W ten sposób model DPSIR zapewnia powiązanie z drugim rodzajem kategoryzacji, ponieważ reakcje zazwyczaj wiążą się z uruchomieniem zobowiązań prawnych i uprawnień oraz niewiążących norm referencyjnych.

W odniesieniu do zobowiązań i uprawnień oraz niewiążących norm referencyjnych skarżący mogą twierdzić, że występują naruszenia zobowiązań w ramach przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska przez osoby fizyczne, przedsiębiorstwa lub organy publiczne lub przez nieznaną osobę. Mogą oni ponadto twierdzić, że te naruszenia lub incydenty mają wpływ na prawa skarżących lub na prawa innych osób. Skarżący mogą również składać zażalenia co do sposobu, w jaki organy publiczne komunikowały się z nimi w świetle wymogów lub norm dobrej administracji.

W niektórych przypadkach istniejące zobowiązania prawne i uprawnienia mogą nie obejmować w pełni zgłoszonych obaw związanych z DPSIR, tj. skargi mogą dotyczyć kwestii, które nie wiążą się z przestrzeganiem prawa. W takich przypadkach skarga może zostać uwzględniona w cyklu politycznym – na przykład pomagając w uтворowaniu drogi dla nowych zobowiązań, które stanowią lepszą reakcję na obawy skarżących.



Z tego powodu w celu uwzględnienia obaw społeczeństwa należy często unikać zawężania systemów składania skarg i wręcz obejmować nimi nadmierny zakres problemów, co oznacza, że muszą być one w stanie reagować na nieznanne, niedoceniane lub zbyt mało doceniane czynniki, presje i skutki. Ponadto muszą uwzględniać *postrzegany* wpływ presji, przy czym samo postrzeganie stanowi wpływ.

Trzecia kategoria, uzasadnienie, dotyczy liczby elementów faktycznych dołączonych do skargi na poparcie wysuwanych roszczeń.

W tabeli 6 poniżej przedstawiono kilka przykładów w odniesieniu do każdej kategorii. Charakterystyka treści skargi jest zazwyczaj sprawą organów publicznych rozpatrujących skargi, ponieważ skarżący mogą nie posiadać wystarczającej wiedzy pozwalającej im samodzielnie organizować i uporządkowywać skargi w sposób spójny i dokładny.

Tabela 6: Charakterystyka treści skarg

Aspekty środowiskowe	Zobowiązania, uprawnienia i niewiążące normy referencyjne	Uzasadnienie
<p>Informacje ogólne Położenie geograficzne, czas trwania, w tym pilność, skala i waga zgłaszanych obaw.</p> <p>Stan Aktualny stan wody, powietrza, gleby i przyrody, np. obywatel skarżący się na poziomy zanieczyszczenia powietrza w jego okolicy.</p> <p>Wpływ Wpływ na zdrowie i dobrostan człowieka, np. obywatel skarżący się na poziomy zanieczyszczenia powietrza, które wpływa na jego zdrowie i dobrostan.</p> <p>Presje i czynniki Zanieczyszczanie lub szkodliwa działalność w określonych miejscach, spowodowane czynnikami gospodarczymi, społecznymi lub innymi czynnikami, np. samochody emitujące zanieczyszczenie powietrza wzdłuż korytarzy dojazdowych, odzwierciedlające między innymi złe warunki dla transportu publicznego i jazdy na rowerze.</p> <p>Reakcja Skarżący mogą <i>zabiegać</i> o konkretne reakcje, np. o interwencję organu publicznego w sprawie prywatnego</p>	<p>Skargi przeciwko osobom fizycznym i przedsiębiorstwom Skargi mogą wskazywać, że osoba fizyczna lub przedsiębiorstwo naruszyły ogólny zakaz, ogólny wymóg prawny, zezwolenie lub zgodę w świetle prawa ochrony środowiska.</p> <p>Zachowanie, którego dotyczy skarga, może mieć wystarczająco poważne konsekwencje, aby stanowić <i>przestępstwo przeciwko środowisku</i>.</p> <p>Zachowanie, którego dotyczy skarga, może również wskazywać <i>naruszenia niezwiązane ze środowiskiem</i>, takie jak oszustwo lub uchylanie się od opodatkowania.</p> <p>Jednocześnie skarga może przedstawiać sposób, w jaki skarżący doświadczył bezpośredniego wpływu w zakresie praw majątkowych, zdrowotnych lub innych <i>praw</i>.</p> <p>Skargi przeciwko organom publicznym Mogą one być podobne do skarg składanych przeciwko osobom fizycznym i przedsiębiorstwom.</p> <p>Ponadto skargi przeciwko orga-</p>	<p>Uzasadnienie może przyjąć formę <i>informacji zgromadzonych</i> przez samych skarżących lub informacji zgromadzonych przez organy (np. informacji z monitorowania dotyczących stanu środowiska) lub przez inne podmioty (np. doniesień medialnych).</p> <p>Uzasadnienie może odnosić się do <i>niektórych, ale nie wszystkich</i> aspektów środowiskowych skargi.</p> <p>Skargi nie <i>muszą zawierać żadnego uzasadnienia</i> i mogą ograniczać się do twierdzeń i podejrzeń. Czasem mogą być <i>obraźliwe</i>.</p>



<p>przedsiębiorstwa będącego źródłem dokuczliwości odorów.</p> <p>Skargi mogą dotyczyć reakcji lub braku reakcji, szczególnie ze strony organów publicznych, np. sąsiad może wystąpić do instytucji rzecznika praw obywatelskich ze skargą, że organ publiczny nie podjął działań w sprawie dokuczliwości odorów powodowanej przez prywatne przedsiębiorstwo.</p>	<p>nom publicznym mogą poruszać kwestie dotyczące wyłącznie organów publicznych, takie jak zobowiązania i niewiążące normy referencyjne dotyczące relacji między takimi organami a społeczeństwem.</p> <p>Skargi przeciwko nieznanym osobom dopuszczającym się naruszeń lub w nieznanymi sprawach</p> <p>Możliwa jest sytuacja, w której w skardze wskazane zostaje naruszenie bez podania, kto jest za nie odpowiedzialny. Skarga może też po prostu dotyczyć jakiegoś problemu bez podania rodzaju naruszenia.</p>	
---	--	--

3.2.1 Charakterystyka w podziale na aspekty środowiskowe

Podstawowym celem tej kategoryzacji jest zrozumienie, jakie informacje zawiera skarga na temat środowiska i wpływania na nie. Pomoże to również określić organ lub organy właściwe do rozpatrzenia skargi.

Informacje ogólne

Informacje geograficzne zawarte w skardze mogą być bardzo precyzyjne i mieć charakter lokalny, jak w przypadku wskazania uciążliwości ograniczonych pod względem geograficznym, albo niekonkretne i ogólne, jak w przypadku informacji o rozprzestrzenionym zjawisku, takim jak rozproszone zanieczyszczenie wody. Wymiar geograficzny może obejmować więcej niż jedno państwo członkowskie, jak w przypadku gdy w skardze odniesiono się do skutków zanieczyszczeń transgranicznych lub do naruszeń transgranicznych, takich jak nielegalny handel odpadami lub dzikimi zwierzętami.

Czas trwania lub występowanie na przestrzeni czasu przedmiotu skargi również może się różnić. Może ona dotyczyć jednorazowego zanieczyszczenia, do którego już doszło, lub uporczywego lub powracającego problemu zgodności. Może też dotyczyć czegoś, co jeszcze się nie wydarzyło, ale stanowi zagrożenie i może wymagać pilnej interwencji – jak przewidziano na przykład w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko wspomnianej w ramce 2.

Stopień i skala zgłaszanych obaw mogą być zróżnicowane.

Stan

Często powodami złożenia skargi mogą być *obecny stan wody, powietrza, ziemi lub przyrody lub bezpośrednie zagrożenie dla obecnego stanu*. Znaczna część europejskiego prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska ma charakter tematyczny, tj. dotyczy wody, powietrza, odpadów lub przyrody. Istotna może być zatem wiedza, w jakim zakresie skarga odnosi się do każdego elementu środowiska, tj. wody, powietrza, gleby. Pojęcie „przyroda” obejmuje nie tylko siedliska, ale także chronione gatunki zwierząt i roślin oraz osobniki tych gatunków – na przykład skarga może poruszać



kwestie nielegalnego zabijania pojedynczych dużych zwierząt mięsożernych takich jak wilki lub niedźwiedzie. Przyczyna szkody dla środowiska, tj. presja, może być oczywista lub ukryta. Obecny stan środowiska może być również wynikiem nieodpowiedniego przywrócenia do stanu poprzedniego po jakimś zdarzeniu¹⁶.

Wpływ

W związku z tym, że wpływ na środowisko często obejmuje wpływ na zdrowie i dobrostan, może on być powodem skarg obywateli, których bezpośrednio lub pośrednio dotyczy. Przykłady takiego wpływu są następujące: emisje do powietrza odczuwane jako hałas, odór lub problemy z układem oddechowym lub światło przeszkadzające odczuwane jako zanieczyszczenie świetlne. Niektórzy obywatele mogą być bardziej wrażliwi na ekspozycję na *uciążliwość* niż inni. Niektóre z emisji mających wpływ na środowisko (które mogą obejmować skutki domniemane) mogą przekraczać określone w prawie progi, a inne nie muszą.

Niektóre rodzaje wpływu – na przykład narażenie społeczeństwa na zanieczyszczenie lub nieprzyjemny smak wody pitnej – mogą wskazywać na niezadawalający poziom świadczenia *usług w zakresie ochrony środowiska*. Usługi w zakresie ochrony środowiska obejmują między innymi dostarczanie wody pitnej, oczyszczanie ścieków komunalnych oraz unieszkodliwianie odpadów stałych. Usługi takie mogą być świadczone przez podmioty publiczne lub prywatne.

Niektóre rodzaje wpływu nie będą obejmowały wpływu fizycznego na obywateli, niemniej jednak będą odczuwane jako negatywne pod względem wrażliwości – na przykład *utrata dziedzictwa naturalnego lub kulturowego*.

Presja

Skarga może dotyczyć *pojedynczej, trwającej działalności w stałej lokalizacji*, np. oczyszczalni ścieków, która nie funkcjonuje prawidłowo. W wielu przypadkach takie rodzaje działalności będą regulowane dokładnymi obowiązkami określonymi w zezwoleniu lub w innych dostosowanych ramach prawnych. Skarga może również dotyczyć *wielu rodzajów trwającej działalności w różnych stałych lokalizacjach*, np. nadmiernego rozrzucania obornika przez różne gospodarstwa w obrębie minizlewni.

Presja może się zakończyć, ale może nadal wymagać działań następczych, np. w przypadku *jednorazowego incydentu, wypadku lub zdarzenia*, np. wycieku chemikaliów.

Skarga może nie dotyczyć stałych lokalizacji, tylko *działalności mobilnej*, takiej jak handel drewnem lub odpadami.

Czynniki

Skargi mogą bezpośrednio lub pośrednio wskazywać czynniki przyczyniające się do negatywnych presji, w tym:

- *złe zrozumienie* lub obojętność podmiotów odpowiedzialnych w odniesieniu do zobowiązań w zakresie ochrony środowiska,
- potencjał uzyskiwania *nielegalnych zysków* – „brudnych pieniędzy” – w wyniku łamania prawa,
- *niedoinwestowanie* zabezpieczeń środowiskowych w wyniku cięcia kosztów finansowych lub (w przypadku organów publicznych) niewłaściwego przydziału zasobów przez władze wyższego szczebla;

¹⁶ Związane z tym skargi mogą być objęte zakresem dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.



- *przekonanie podmiotów odpowiedzialnych, że organy nie prowadzą monitoringu lub nie będą egzekwować przestrzegania obowiązków,*
- *istnienie zachęt gospodarczych lub czynników zniechęcających, mających wpływ na presję.*

Reakcje

Reakcje lub brak reakcji organu publicznego na konkretny problem środowiskowy mogą być wymienione w skardze – na przykład wniesionej do instytucji rzecznika praw obywatelskich.

3.2.2. Charakterystyka w podziale na zobowiązania, uprawnienia i niewiążące normy referencyjne

Skargi w sprawie środowiska można podzielić na kategorie pod względem zobowiązań i uprawnień, które mogły zostać celowo lub nieumyślnie naruszone – lub w dalszym ciągu są naruszane – przez osoby fizyczne, przedsiębiorstwa lub organy publiczne. Skarżący oczekuje na ogół, że organ rozpatrujący skargi podejmie działania w celu zakończenia naruszeń lub zmiany decyzji lub działania organu publicznego, których dotyczy skarga. Skarżący nie zawsze są w stanie poprawnie – lub w ogóle nie są w stanie – określić właściwych zobowiązań i uprawnień. Zadanie to należy zatem często do organu rozpatrującego skargi. Aspekty środowiskowe przedstawione przez skarżącego będą stanowić często podstawę do określenia zobowiązań i uprawnień. Istotne jest zatem zrozumienie związku między aspektami środowiskowymi a zobowiązaniami i uprawnieniami.

Skarżący mogą z jednej strony przypisać naruszenia osobom fizycznym lub przedsiębiorstwom, a z drugiej organom publicznym lub zarówno jednym, jak i drugim. Skarżący mogą również zwracać uwagę na naruszenia, nie określając winnego – na przykład w przypadku skargi dotyczącej śnięcia ryb w rzece, gdy przyczyna lub osoby odpowiedzialne nie są od razu znane.

Zobowiązania i uprawnienia ujęte w skardze mogą być istotne dla określenia odpowiedniego organu rozpatrującego skargę i zadań związanych z rozpatrywaniem skargi.

W przypadku skarg złożonych przeciwko organom publicznym w grę mogą wchodzić niewiążące normy referencyjne dotyczące dobrej administracji.

Skargi przeciwko osobom fizycznym i przedsiębiorstwom

Ważne jest, aby organy rozpatrujące skargi wiedziały, jakie określone *zobowiązania* mają zastosowanie do osób fizycznych i przedsiębiorstw wymienionych w dowolnej skardze. Zobowiązania te mogą wynikać z różnego rodzaju instrumentów prawnych. Przepisy lub akty prawne mogą zawierać zakazy (np. dotyczące usuwania odpadów) lub ogólnie wiążące zasady (np. mające zastosowanie do stosowania nawozów w gospodarstwach), które mają zastosowanie do stron wskazanych w skardze. Podmioty wskazane w skardze mogą podlegać również bardzo konkretnym, zindywidualizowanym zobowiązaniom określonym w pozwoleniu lub zezwoleniu na inwestycję. Przedmiotowe zobowiązania będą często odpowiadały aspektowi DPSIR, jakim jest presja.

Dla organów rozpatrujących skargi ważne może być również określenie i zrozumienie wszelkich istniejących powiązanych *praw* korzystnych dla skarżącego lub innych. Niektóre zobowiązania, na przykład dotyczące unieszkodliwiania odpadów, nakładają na osoby fizyczne i przedsiębiorstwa wymóg przetwarzania odpadów, aby zapobiec uciążliwościom. Społeczeństwo ma prawo do ochrony przed uciążliwościami, w szczególności jeżeli stanowią one zagrożenie dla zdrowia lub dobrostanu. Prawa podmiotowe będą często związane z aspektem DPSIR, jakim są wpływy, a prawa formalne z aspektem, jakim jest presja. Nielegalna inwestycja może na przykład pozbawić społeczeństwo szansy wykonywania praw związanych z udziałem społeczeństwa w ramach procesu wymagającego uprzedniej zgody organów na inwestycję.

W zależności od tego, *kto* składa skargę, sama skarga może stanowić podstawę do przyznania praw. W większości systemów rozpatrywania skarg przyznawane będą pewne prawa formalne skarżącym



i mogą powstawać specjalne prawa formalne w odniesieniu do sygnalistów i ofiar przestępstw (zob. poniżej).

Analizując domniemane naruszenia zobowiązań, organy rozpatrujące skargi muszą być również świadome różnych rodzajów *zobowiązań*, które mogą powstać względem odpowiedzialnej osoby fizycznej lub przedsiębiorstwa. W szczególności odpowiedzialne podmioty mogą podlegać sankcjom lub innym konsekwencjom w świetle prawa administracyjnego, karnego lub cywilnego. Organy rozpatrujące skargi będą musiały często zadbać o zastosowanie wszelkich przepisów prawa administracyjnego lub karnego, w stosownych przypadkach we współpracy z innymi organami, takimi jak prokuratorzy.

Najpoważniejsze naruszenia zobowiązań w zakresie ochrony środowiska mogą zostać uznane za *przestępstwa przeciwko środowisku*. Odnośne skargi mogą stanowić ważny element szerszego systemu walki z przestępstwami, ponieważ mogą stanowić podstawę wszczęcia dochodzenia.

Negatywny wpływ na środowisko mogą mieć *przestępstwa przeciwko środowisku*, które są związane z nieprzestrzeganiem przepisów prawa lub warunków pozwoleń, ale które nie kwalifikują się do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej. Czasami wyznaczenie granicy pomiędzy przestępstwami administracyjnymi a przestępstwem przeciwko środowisku może być trudne. Informacje dotyczące naruszeń muszą być odpowiednio przeanalizowane, ponieważ zależy od tego sposób rozpatrywania skargi. Karami za przestępstwa administracyjne mogą być grzywny lub inne narzędzia egzekwowania prawa administracyjnego, takie jak zawieszenie pozwolenia.

Poza odpowiedzialnością karną i odpowiedzialnością za naruszenie prawa administracyjnego mogą występować kwestie związane z *odpowiedzialnością za środowisko*. Będą one dotyczyły ewentualnej konieczności zapobieżenia nieuchronnej szkodzie w środowisku lub usunięcia szkody, która już nastąpiła.

Skargi mogą wskazywać również na ewentualne *naruszenia niezwiązane ze środowiskiem*, np. uchylanie się od opodatkowania.

Skargi przeciwko organom publicznym lub rządowi

Dodatkowe okoliczności pojawiają w przypadku, gdy skarga dotyczy samych organów publicznych. Wynika to stąd, że w świetle prawa ochrony środowiska organy publiczne muszą zwykle wypełniać inny lub szerszy zakres zobowiązań niż osoby fizyczne i przedsiębiorstwa. Na przykład organy publiczne muszą wypełniać zobowiązania w zakresie monitorowania stanu środowiska i obsługiwać systemy pozwoleń i zgód oraz powiązane systemy monitorowania i egzekwowania przestrzegania przepisów. Ponadto organy publiczne muszą chronić środowisko i przyczynić się do poprawy jego stanu w przypadkach, gdy uległo ono degradacji. Często będą musiały przestrzegać określonych wymogów administracyjnych w kontaktach ze społeczeństwem, np. obowiązku udzielania odpowiedzi członkom społeczeństwa w określonym terminie. Poza wymogami administracyjnymi od organów publicznych można oczekiwać przestrzegania niewiążących norm referencyjnych.

Skargi przeciwko nieznanym osobom lub skargi, które poruszają problemy

Skargi mogą wskazywać na naruszenia lub ewentualne naruszenia bez precyzowania, kto ponosi lub ponosił za nie odpowiedzialność. Mogą dotyczyć również kwestii, za którą nie odpowiada jedna osoba fizyczna ani jeden organ, ale która może wymagać podjęcia nowej inicjatywy w ramach cyklu polityki.

3.2.3. Charakterystyka w podziale na uzasadnienia

Skargę w sprawie środowiska można scharakteryzować pod względem *faktów* przekazanych w celu poparcia postawionych zarzutów. Fakty te określa się jako „uzasadnienie”.



Zakres przedstawionego uzasadnienia może być zróżnicowany. Z jednej strony skargi w sprawie środowiska mogą zawierać informacje wystarczające dla uzasadnienia każdej obawy wyrażonej przez skarżącego. Z drugiej strony skargi mogą być całkowicie nieuzasadnione i mogą ograniczać się do twierdzeń i podejrzeń.

Poziom uzasadnienia także może się różnić. Z jednej strony uzasadnienie to może być wystarczająco mocne, aby stanowiło dowód konieczny do podjęcia działań wykonawczych przez właściwe organy. Z drugiej strony w celu podjęcia działań wykonawczych może zająć konieczność zgromadzenia znaczącej liczby dodatkowych faktów przez organy we własnym zakresie.

Przekazane fakty mogą *opierać się* na informacjach uzyskanych przez samego skarżącego, jak również tych uzyskanych przez inne podmioty, w tym na informacjach uzyskanych przez organy publiczne, takich jak dane pochodzące z monitorowania stanu środowiska.

Pod względem *wiarygodności* faktów zorganizowane sposoby gromadzenia faktów, takie jak nauka obywatelska mogą pomóc zarówno skarżącym jak i organom.

Niektóre skargi mogą dotyczyć *zjawisk, które nie istnieją* (na przykład smug chemicznych, które są rzekomo wynikiem niegodziwych spisków) lub w przypadku których (jak dotąd) brak dowodów naukowych potwierdzających ich negatywne lub szkodliwe skutki (np. infradźwięki). Niektóre skargi mogą być *złośliwe lub obraźliwe*, tj. mogą zawierać nieuzasadnione szkodliwe zarzuty wobec określonych osób lub organizacji, w tym urzędników państwowych. Mogą one również rodzić wątpliwości co do stanu psychicznego skarżącego.

3.2.4. Wyzwania

Poniżej przedstawiono niektóre wyzwania, jakie mogą się pojawić. Niektóre będą dotyczyły poszczególnych osób prowadzących sprawy, działania względem innych należało będzie jednak podjąć na poziomie mechanizmów, a nawet systemów rozpatrywania skarg:

- *Zrozumienie i ocena głównych elementów treści skargi.* Skargi mogą być niespójne lub niekompletne i osoby odpowiedzialne za rozpatrzenie skargi mogą być zmuszone do skorzystania z własnej wiedzy i przemyśleń, aby stworzyć jasny obraz.
- *Określanie organów właściwych do rozpatrzenia skargi.* Na etapie przyjmowania może być wymagana wiedza, w jaki sposób obowiązki związane z rozpatrywaniem skarg są rozdzielone między poszczególne organy lub w ramach organów, a w stosownych przypadkach znajomość wcześniejszych ustaleń w zakresie przekazywania.
- *Rozpatrywanie skarg o zasięgu geograficznym, który obejmuje więcej niż jedną jednostkę administracyjną lub więcej niż jeden obszar odpowiedzialności.* Może to wymagać koordynacji między organami.
- *Rozpatrywanie skarg o wymiarze eksterytorialnym.* Może to wymagać współpracy i koordynacji pomiędzy państwami członkowskimi, w szczególności, jeżeli w skardze ujawniono na przykład poważne transgraniczne przestępstwo przeciwko środowisku.
- *Zapewnienie, aby osoby odpowiedzialne za rozpatrzenie skargi miały jasną wizję, które elementy można lub należy uwzględnić.* Będzie to wymagało zrozumienia różnych kategorii treści oraz sposobu, w jaki są ze sobą wzajemnie powiązane, a także jasności co do oczekiwanej roli organu rozpatrującego skargi.
- *Zrozumienie problemów dotyczących stanu środowiska, oddziaływania na nie, presji wywieranych na nie, czynników i reakcji wymienionych w skardze.* Wymaga to od osób odpowiedzialnych za rozpatrzenie skargi gruntownej znajomości odpowiednich aspektów związku przyczynowo-skutkowego w odniesieniu do środowiska.
- *Zrozumienie względnej ważności i pilnego charakteru problemów.* Jest to ważne do celów określenia właściwych rodzajów działań następczych oraz wyznaczania priorytetowych interwencji.
- *Określenie istotnych zobowiązań prawnych i uprawnień oraz związanych z nimi zobowiązań wynikających z prawa administracyjnego, karnego i cywilnego.* Jest to ważne z uwagi na or-



gany, które wykonują działania następcze oraz ze względu na role poszczególnych organów rozpatrujących skargi i osób odpowiedzialnych za rozpatrzenie skargi.

- *W przypadku organów publicznych należy mieć jasność co do właściwych niewiążących norm referencyjnych.*
- *Ocena poziomu uzasadnienia skargi oraz ewentualnej konieczności jej dalszego uzasadnienia, a jeśli zachodzi taka potrzeba, to w jaki sposób;*
- *Rozpatrywanie nieuzasadnionych skarg, które dotyczą nieistniejących zjawisk lub są złośliwe lub obraźliwe, lub które mogą budzić wątpliwości co do stanu psychicznego skarżącego. Może to wymagać zachowania równowagi między stanowczością, a empatią dla skarżącego (zob. również kolejna sekcja).*

3.3. Kto składa skargi?

Skargi dotyczące środowiska składają nie tylko osoby fizyczne, ale również organizacje ekologiczne, organy i przedsiębiorstwa. Ponadto mogą być składane anonimowo, co sprawia, że tożsamość autora skargi jest nieznaną.

Tabela 7: Kategorie i klasy skarżących

Osooby fizyczne	Organizacje ekologiczne	Organy	Przedsiębiorstwa
Pracodawcy, sygnaliści	Organizacje lokalne	Władze lokalne i regionalne	Podmioty gospodarcze
Ofiary przestępstw	Organizacje środowiskowe lub społeczne		Stowarzyszenia przedsiębiorców
Sąsiedzi	Kampanie obywatelskie		Organizacje odpowiedzialności producenta
Pozostali zwykli przedstawiciele społeczeństwa	Organizacje dbające o należyta staranność		Organizacje skupiające media
Obywatele z innych państw	Ośrodki analityczne		
Specjaliści, tacy jak prawnicy i naukowcy			
Przedstawiciele polityczni			
Dziennikarze			

Organy rozpatrujące skargi muszą brać pod uwagę cechy charakterystyczne każdej kategorii i klasy skarżących. Z niektórymi skarżącymi mogą wiązać się określone wyzwania, np. ze względu na ich status lub sposób, w jaki złożyli swoje skargi. Linia podziału między poszczególnymi kategoriami i klasami może być niewyraźna. Na przykład nie zawsze może być jasne, czy przedstawiciel polityczny działa we własnym imieniu, czy pełniąc oficjalną funkcję.



3.3.1. Kategorie i klasy skarżących

Osoby fizyczne

Poza faktem bycia osobami fizycznymi, poszczególne klasy osób fizycznych, które składają skargi, może łączyć niewiele wspólnych charakterystyk, o ile takie wspólne charakterystyki występują.

Poniżej przedstawiono niektóre znaczące klasy osób fizycznych.

Pracownicy przedsiębiorstwa lub organu publicznego mogą ujawniać informacje poufne w sposób nieformalny organom rozpatrującym skargi lub skierować do nich skargę. Ich status jako sygnaliści będzie stanowił problem związany ze sposobem, w jaki należałoby brać pod uwagę ich podatność na zagrożenie (zob. poniżej sekcja 3.3.2).

Ofiary przestępstw mogą składać skargi dotyczące działań, które ujawniają przestępstwa przeciwko środowisku, np. nielegalne składowanie odpadów, które powoduje poważne szkody w środowisku. Zastosowanie może mieć dyrektywa w sprawie praw ofiar¹⁷ zawierająca minimalne normy w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw.

Sąsiedzi mogą składać skargi dotyczące pobliskich firm lub infrastruktury środowiskowej albo w wyniku sporów między sąsiadami. Mogli próbować bezskutecznie skontaktować się z podmiotem lub sąsiadem, zanim zwrócili się do organu rozpatrującego skargi.

Członkowie społeczeństwa mogą składać skargi dotyczące problemów, które dotyczą ich w mniejszym stopniu bezpośrednio niż pracowników, ofiary przestępstw i sąsiadów.

Obywatele innych państw mogą wnosić skargi, na przykład w reakcji na transgraniczne zanieczyszczenie lub po urlopie, w trakcie którego zaobserwowali coś, wobec czego chcą wyrazić sprzeciw.

Skarżący będący specjalistami i fachowcami mogą składać skargi w oparciu o specjalistyczną wiedzę. Specjaliści z zakresu prawa będą znali sytuację prawną i mogą składać skargę w swoim własnym imieniu lub w imieniu swoich klientów. Inni specjaliści, np. biologowie, mogą dysponować specjalistyczną wiedzą w zakresie niekorzystnego wpływu braku przestrzegania przepisów na środowisko.

Członkowie samorządów lokalnych, podobnie jak władze lokalne, mogą przyjmować i składać skargi. Mogą składać skargi dotyczące problemów, które nie wchodzą w zakres ich kompetencji, lub mogą składać skargi w swoim własnym imieniu.

Dziennikarze mogą składać skargi po uzyskaniu informacji od osób fizycznych lub w wyniku śledztwa dziennikarskiego, dotyczących przypadków niezgodności z przepisami lub niewłaściwego administrowania. Składanie skargi lub zgłoszenie do organu rozpatrującego skargi może stanowić element praktyki dziennikarskiej z towarzyszącym jej publicznym nagłośnieniem. Zamiast zwracać się bezpośrednio do organów rozpatrujących skargi, aby zwrócić uwagę na fakty, jakie odkryli, dziennikarze mogą korzystać z mediów.

Organizacje ekologiczne

W zależności od swojego upoważnienia i potencjału organizacje ekologiczne mogą monitorować zgodność z przepisami w zakresie ochrony środowiska lub mogą podjąć działania w reakcji na okre-

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW, Dz.U. L 315 z 14.11.2013, s. 57.



ślony incydent. Ich poziom organizacji, dostęp do wiedzy fachowej i prawnej oraz dostępne środki finansowe znacząco się różnią.

Poniżej przedstawiono kilka klas w celach orientacyjnych.

Lokalne organizacje oddolne mogą być grupami jednego problemu, w których organizuje się społeczność lokalna, aby zareagować na wspólny problem, taki jak uciążliwy odór lub hałas, lub uznanymi organami, które na bieżąco reprezentują interesy społeczności lokalnej.

Organizacje ekologiczne oraz **organizacje społeczne** mogą mieć zasięg lokalny oraz dysponować ograniczonymi środkami ludzkimi i dostępem do wiedzy fachowej lub zasięg krajowy z wyższym poziomem podziału pracy, większym doświadczeniem i szerszą wiedzą fachową. Mogą one koncentrować się na jednym temacie i monitorować zgodność lub zajmować się szeregiem różnych problemów.

Kampanie obywatelskie są organizowane zwykle w związku z jednym incydem lub są poświęcone jednemu tematowi.

Zawodowe organizacje zajmujące się monitoringiem środowiska zostały ustanowione w sektorze leśnym, aby utrzymywać i oceniać systemy zasad należytej staranności oraz udostępniać je podmiotom gospodarczym. Mogą one zwracać uwagę właściwych organów odpowiedzialnych za nadzór nad podmiotami na przypadki niezgodności z rozporządzeniem UE w sprawie drewna.

Ośrodki analityczne mogą zajmować się skargami dotyczącymi prawodawstwa i polityki oraz proponować nowe inicjatywy w ramach cyklu polityki.

Organy

Organy mogą pełnić nie tylko funkcję organów rozpatrujących skargi, ale niekiedy same mogą składać skargi.

Przedsiębiorstwa

Sektor prywatny może być nie tylko celem zarzutów, ale niekiedy również inicjować skargi – na przykład, aby zapewnić równe szanse lub dobrą reputację sektora wśród konsumentów.

Poniżej przedstawiono kilka przykładów.

Podmioty gospodarcze mogą zdobywać wiedzę na temat niezgodności z przepisami innych podmiotów gospodarczych, zwłaszcza konkurentów. Mogą także uważać, że ma wobec nich miejsce niewłaściwe administrowanie ze strony właściwych organów. Mogą również odpiierać skargi przeciwko nim wnosząc własne skargi.

Stowarzyszenia przedsiębiorców, które reprezentują niektóre przedsiębiorstwa lub organy odpowiedzialności producentów dążące do zapewnienia zgodności z wymogami prawnymi w określonym sektorze, mogą składać skargi dotyczące przedsiębiorstw lub producentów należących lub nienależących do ich sieci. Przyczyny będą zwykle dotyczyły zapewnienia równych szans, a w przypadku organów odpowiedzialności producentów zapewnienia, aby model biznesowy, od którego zależą, został utrzymany. W szczególności organy odpowiedzialności producentów zwykle wypełniają określone zobowiązania w zakresie ochrony środowiska na rzecz przedsiębiorstw będących ich członkami w zamian za pewną opłatę. Przekonanie przedsiębiorstw do udziału może być jednak utrudnione, jeżeli widzą one, że w przypadku naruszeń zobowiązań przedsiębiorstwa niebędące członkami działają bezkarnie.

Organizacje mediów mogą prowadzić określone kampanie lub przyłączać się do nich.



3.3.2. Wyzwania

Niektóre wyzwania dotyczą szczególnych ustaleń, które mogą być konieczne w przypadku niektórych kategorii lub klas skarżących, o których już wspomniano:

- *Anonimowe skargi.* Niektórzy skarżący mogą nie ujawniać swojej tożsamości i zachować tym samym anonimowość. Zakres zajęcia się anonimowymi skargami będzie zależał m.in. od problemów, których dotyczą, i podanych informacji. Niektórzy skarżący mogą unikać ujawnienia swojej tożsamości ze strachu, na przykład w przypadku poważnych przestępstw. Jednocześnie tacy skarżący mogą przekazywać informacje, które są ważne, w szczególności w odniesieniu do zwalczania przestępczości. Z drugiej strony działanie na podstawie skargi anonimowej dotyczącej niewłaściwego administrowania może być niemożliwe lub zbyt trudne, w szczególności, jeżeli niewłaściwe administrowanie dotyczy sposobu, w jaki organy publiczne kontaktują się ze społeczeństwem. Dzięki zagwarantowaniu poufności tożsamości skarżących systemy rozpatrywania skarg mogą rozwiewać obawy, przynajmniej do pewnego stopnia, które w innym przypadku powodowałyby, że ludzie wnosiliby skargi anonimowo.
- *Sygnaliści.* Pracownicy przedsiębiorstw lub organów mogą ujawniać informacje poufne na temat przypadków niezgodności z przepisami w zakresie ochrony środowiska lub niewłaściwego administrowania, do których otrzymali dostęp w związku z pełnionym stanowiskiem. Może być to związane z przedsiębiorstwem lub organem, w którym osoby te są zatrudnione, lub organizacjami będącymi stronami trzecimi. Podczas rozpatrywania danej sprawy może się okazać, że organy rozpatrujące skargi muszą brać pod uwagę konsekwencje, jakie może to mieć dla takich sygnalistów.
- *Ofiary przestępstw* mogą korzystać ze specjalnych praw formalnych.
- *Skarżący z zagranicy.* W Unii Europejskiej takie skargi należy, zgodnie z zasadami niedyskryminacji, traktować nie mniej poważnie niż skargi na szczeblu krajowym.

Inne wyzwania obejmują kontakty ze skarżącymi, z którymi związane są szczególne problemy niezależnie od kategorii lub klasy, do której należą:

- skarżący mający problemy ze zdrowiem psychicznym, co ma wpływ na treść skargi lub stosunek skarżącego do organu rozpatrującego skargi;
- skarżący, którzy składają skargi nieuzasadnione, złośliwe lub obraźliwe;
- skarżący, którzy obstają przy tym, aby organy podjęły działania, mimo że ich skargi odrzucono jako bezpodstawne;
- skarżący, którzy regularnie wnoszą nieuzasadnione skargi.

Kontakty z takimi skarżącymi wymagają wrażliwości i zrównoważonego podejścia ze strony organów rozpatrujących skargi. Organy, jak również pojedyncze osoby odpowiedzialne za rozpatrzenie skargi, mogą potrzebować w tym względzie wyraźnych instrukcji co do sposobu postępowania z takimi skarżącymi, m.in. aby chronić się przed nieuzasadnionymi zarzutami.

3.4. Kiedy wnosi się skargi?

Skargi można wnosić w dowolnym czasie.

Wiele organów rozpatrujących skargi organizuje swój czas pracy zgodnie z normalnymi godzinami pracy w dni robocze i poza wysłaniem skarżącemu automatycznej elektronicznej odpowiedzi może nie być w stanie rozpatrzyć skarg poza normalnymi godzinami pracy.

3.4.1. Wyzwanie

- *Pilne skargi poza normalnymi godzinami pracy*
Pewne sytuacje, takie jak wypadki, zdarzenia przynoszące szkodę, nieuchronne ryzyko lub



zachowanie przestępcze mogą wymagać niezwłocznej interwencji ze strony organów rozpatrujących skargi lub innych organów. Na przykład w trakcie weekendu w obiekcie unieszkodliwiania odpadów może wybuchnąć pożar. Nieuniknione może być zatem zapewnienie całodobowego reagowania na skargi. Czasami funkcję tę będzie pełnić policja.

3.5. Do kogo kierowane są skargi?

Skargi można wnosić do jednego organu lub wielu organów równocześnie lub po kolei. Niektóre skargi mogą wpłynąć do organów w większej liczbie państw członkowskich niż jedno, a niektóre również do Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Role i kompetencje tych poszczególnych organów rozpatrujących skargi różnią się. W poniższej tabeli 8 wyróżniono trzy ogólne kategorie i kilka klas. Niniejsza kategoryzacja jest istotna dla praktycznych aspektów rozpatrywania skarg.

Tabela 8: Kategorie i klasy organów rozpatrujących skargi

Organy zajmujące się bezpośrednio skargami w sprawie środowiska przeciwko innym podmiotom	Organy zajmujące się bezpośrednio skargami w sprawie środowiska przeciwko nim samym	Organy nadzoru zajmujące się skargami związanymi z rozpatrywaniem skarg w sprawie środowiska przez inne podmioty publiczne lub rola organów odpowiedzialnych za ochronę środowiska lub prawo i polityka ochrony środowiska
<p>Pierwsza reakcja: policja, straż pożarna i inne podmioty udzielające pierwszej pomocy w razie wypadku i incydentu</p> <p>Władze lokalne i regionalne</p> <p>Wyspecjalizowane agencje, takie jak agencje ochrony środowiska odpowiedzialne za kontrole</p> <p>Ministerstwa</p> <p>Policja</p> <p>Organy celne</p>	<p>Władze lokalne</p> <p>Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej</p>	<p>Organy rozpatrujące odwołania, np. inspektoraty wyższego szczebla</p> <p>Instytucje rzecznika praw obywatelskich</p> <p>Najwyższe organy kontroli</p> <p>Komisarze ds. przeciwdziałania korupcji</p> <p>Komisje petycji i inne komisje parlamentarne</p> <p>Ministerstwa</p>



Prokuratorzy		
--------------	--	--

3.5.1. Kategorie i klasy organów rozpatrujących skargi

Istnieje więcej niż jeden sposób kategoryzacji organów rozpatrujących skargi, a kategorie i klasy przedstawione powyżej mogą jedynie przybliżyć zakres możliwości, które istnieją w całej UE.

Organy zajmujące się bezpośrednio skargami w sprawie środowiska przeciwko *innym* podmiotom

Jest to kategoria organu pierwszego kontaktu rozpatrującego skargi i w praktyce może być najważniejsza, jeśli chodzi o rozwiązywanie problemów, takich jak uciążliwości dla środowiska.

Kategoria ta obejmuje szereg organów administracji, które mają obowiązek podejmowania działań w reakcji na uciążliwości dla środowiska lub inne działania powodujące szkodę, w tym w drodze kontroli środowiskowych.

W nagłych sytuacjach może ona obejmować „służby interwencyjne”, takie jak policja lub straż pożarna, które muszą niezwłocznie reagować na wypadki i nieprzewidziane sytuacje.

W poważnych przypadkach, takich jak ujawnienie przestępstw przeciwko środowisku, działania następcze mogą być prowadzone przez policję, organy celne i prokuratorów.

Organy zajmujące się bezpośrednio skargami w sprawie środowiska przeciwko *nim samym*

Niektóre organy mogą dysponować mechanizmami umożliwiającymi rozpatrywanie skarg przeciwko nim samym. Może to dotyczyć na przykład przedsiębiorstw użyteczności publicznej dostarczających wodę pitną lub świadczących usługi z zakresu zbierania i unieszkodliwiania odpadów. Jest to również kategoria pierwszego kontaktu.

Organy nadzorcze

W przypadku tej kategorii przechodzimy od organów pierwszego kontaktu do podmiotów publicznych.

Pierwszy poziom nadzoru mogą sprawować przedmiotowe organy administracyjne lub organ administracyjny wyższego szczebla pełniący takie same lub podobne funkcje. Skarżący może się odwołać od rozpatrzenia skargi przez organ pierwszego kontaktu na przykład do inspektoratu wyższego szczebla.

Instytucje rzecznika praw obywatelskich pełnią bardzo ważną rolę w zakresie nadzorowania sposobu, w jaki organy publiczne komunikują się ze społeczeństwem, i może to obejmować sposób rozpa-



trywania poszczególnych skarg przez organy publiczne. Jak przedstawiono w Ramce 3, w praktyce istnieją różne modele instytucji rzecznika praw obywatelskich.

Instytucja rzecznika praw obywatelskich będzie często nadzorować przestrzeganie obowiązkowych kodeksów postępowania – na przykład wymogów dotyczących udzielania skarżącemu odpowiedzi w określonym terminie. Czasami będzie ona uprawniona do wydawania zaleceń mających na celu poprawę sposobu, w jaki organ, którego dotyczy skarga, rozpatruje określoną skargę lub skargi w ogóle. Zarówno instytucje rzecznika praw obywatelskich, jak też poprzednia klasa organu nadzoru mogą być właściwe do rozpatrywania skargi tylko w przypadku gdy skarżący jest w stanie wykazać, że skorzystał już z mechanizmu rozpatrywania skarg przez organ pierwszego kontaktu.

Pozostałe organy mogą nadzorować inne aspekty postępowania organów rozpatrujących skargi. Ich wynikiem mogą przyglądać się na przykład najwyższe organy kontroli. Mogą istnieć także specjalne organy, które odpowiedzialne są za rozpatrywanie skarg dotyczących poważnych uchybień, takich jak korupcja.

Jeżeli chodzi o skargi dotyczące niedociągnięć, jakimi są luki w polityce ochrony środowiska, pewną rolę mogą odegrać organy lub instancje pełniące funkcje polityczne lub kształtujące politykę, takie jak ministerstwa lub komisje parlamentarne.

Ramka 3: Przykłady rodzajów instytucji rzecznika praw obywatelskich

Austria: Istnieją dwa różne rodzaje instytucji rzecznika praw obywatelskich: rzecznik praw obywatelskich ds. środowiska („Umweltanwalt”) oraz austriacki urząd Rzecznika Praw Obywatelskich („Volksanwaltschaft”). Instytucję rzecznika praw obywatelskich ds. środowiska ustanowiono w każdym z dziewięciu krajów związkowych; austriacki urząd Rzecznika Praw Obywatelskich jest instytucją federalną. Rzecznik praw obywatelskich ds. środowiska jest przedstawicielem interesu publicznego w zakresie kwestii środowiskowych w postępowaniach administracyjnych, natomiast austriacki urząd Rzecznika Praw Obywatelskich posiada kompetencje w zakresie rozpatrywania skarg dotyczących niewłaściwego administrowania.

Austriacki rzecznik praw obywatelskich ds. środowiska zapewnia, aby kwestie przyrody i środowiska były w wystarczającym stopniu uwzględniane w ramach prawnych, jak również w publicznej debacie. Rzecznicy praw obywatelskich ds. środowiska mogą zajmować się skargami składanymi przez przedstawicieli społeczeństwa, ponieważ mają oni wiedzę naukową umożliwiającą ocenę podstawy skargi i mogą skontaktować się z właściwym organem ze względu na taki sam poziom wiedzy fachowej. Rzecznicy praw obywatelskich ds. środowiska spotykają się dwa razy w roku pod przewodnictwem jednego kraju federalnego. Spotkania służą wymianie doświadczeń i opracowaniu wspólnych strategii w odniesieniu do ważnych tematów środowiskowych. Rzecznicy praw obywatelskich ds. środowiska posiadają status stron w postępowaniach dotyczących środowiska i mogą odwoływać się od decyzji środowiskowych.

Hiszpania: Istnieją tu instytucje regionalnego rzecznika praw obywatelskich i jednego krajowego rzecznika praw obywatelskich. Podczas gdy regionalni rzecznicy praw obywatelskich mogą rozpatrywać tylko skargi dotyczące kwestii regionalnych, krajowy rzecznik praw obywatelskich może prowadzić śledztwo dotyczące organów krajowych i regionalnych. Utworzono sieć, która ma łączyć wszystkie instytucje rzecznika praw obywatelskich. W ramach tej sieci odbywają się coroczne spotkania. Obowiązek organizacji tych corocznych spotkań spoczywa na jednej z dziewięciu uczestniczących w nich instytucji rzecznika praw obywatelskich.

Słowenia: W Słowenii istnieje jedna instytucja rzecznika praw obywatelskich, która może prowadzić śledztwo wobec wszystkich organów w odniesieniu do wszystkich zagadnień. Ma ona również legitymację procesową do występowania przed sądami.

Szwecja: Działania szwedzkich organów publicznych badają Parlamentarny Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Kanclerz Sprawiedliwości. Badanie to prowadzone jest z ich własnej inicjatywy lub w związku ze skargą złożoną na przykład przez przedstawicieli społeczeństwa. Parlamentarny Rzecznik Praw Obywatelskich w imieniu Riksdagu sprawuje nadzór nad stosowaniem ustaw i innych statutów w działalności publicznej. Nadzór ten obejmuje zarówno sądy, jak też inne organy, a także urzędników, którzy są w nich zatrudnieni. Punktem wyjścia dla ich działań są interes osoby fizycznej w traktowaniu jej przez organy publiczne zgodnie z prawem oraz w ogóle we właściwy sposób.

Kanclerz Sprawiedliwości sprawuje również nadzór nad organami publicznymi i ich urzędnikami, aby spraw-



dzić, czy przestrzegane są ustawy i inne statuty. Nadzór ten koncentruje się przede wszystkim na wykrywaniu usterek i błędów systemowych w działalności publicznej.

Zarówno Parlamentarny Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Kanclerz Sprawiedliwości jako specjaliści prokuratorzy mają prawo do wnoszenia oskarżeń przeciwko urzędnikom z tytułu przestępstw popełnionych w trakcie wypełniania obowiązków. Nie mogą jednak nakazać organom publicznym podjęcia działań. Zwykle jednak organy publiczne stosują się do ich decyzji.

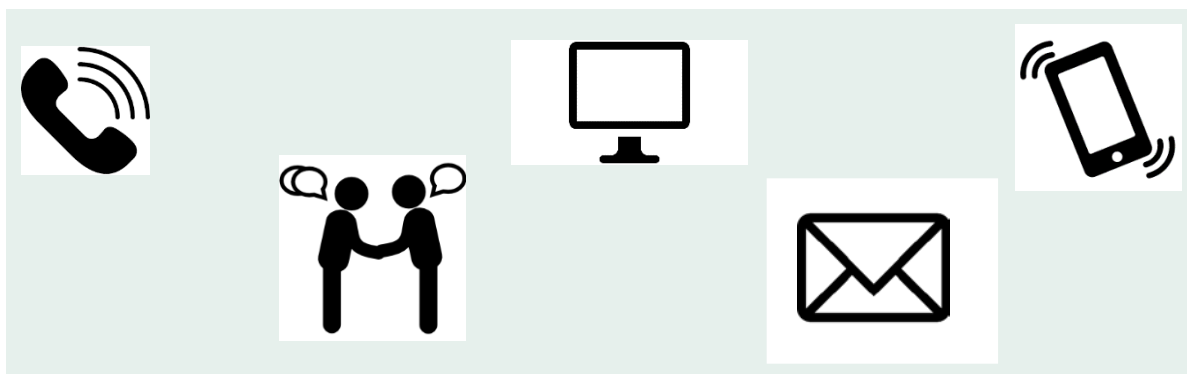
3.5.2. Wyzwania

- Konieczność** *przekierowania*
 Skargi niekoniecznie przesyła się bezpośrednio do organu właściwego dla zapewnienia zgodności lub podjęcia najlepszych działań względem zażalenia. W niektórych państwach członkowskich skargi często są zgłaszane w pierwszej kolejności policji, ponieważ działania sił policyjnych charakteryzują się dużą widocznością i siły te są do dyspozycji społeczeństwa 24 godziny na dobę. Stanowi to wyzwanie związane z zapewnieniem, aby skargi przekazywano organowi, który jest najbardziej kompetentny do ich rozpatrzenia.

3.6. W jaki sposób skargi są zgłaszane?

Państwa członkowskie zazwyczaj powstrzymują się od ograniczania środków składania skarg i dają skarżącym możliwość wyboru tych środków, które są dla nich najbardziej dogodne.

Rysunek 4: Środki składania skarg



W zależności od określonych okoliczności, jak również wieku lub potencjału skarżącego, a także praktycznych ustaleń organów rozpatrujących skargi, można zetknąć się z różnymi środkami składania skarg. W tabeli 9 zawarto główne kategorie i klasy.

Tabela 9: Kategorie i klasy przekazywania skarg

Osobisty kontakt	Pismo lub środki techniczne	Media społecznościowe	Skargi przekazywane pośrednio
Wizyty skarżących w urzędzie	Pismo	Facebook	Środki medialne
Wizyty w gminach organów rozpatrujących skargi w celu odebrania/wysłuchania	E-mail Aplikacje Internetowy formularz	Twitter	Dyskusje, debaty i pytania w radach miasta lub radach dystryktu oraz parlamencie.



skarg	kontaktowy		
Gorąca linia telefoniczna			

3.6.1. Kategorie i klasy przekazywania skarg

Osobisty kontakt

Niektórzy skarżący mogą nie mieć dostępu do środków technicznych lub mogą mieć trudności z napisaniem skargi lub po prostu uznać za wygodniejsze ustne złożenie skargi, dlatego dążą do osobistego kontaktu z organem rozpatrującym skargi albo bezpośrednio, albo przez telefon. Niektóre organy rozpatrujące skargi zezwalają skarżącym na wizyty w urzędzie. Niektóre z nich składają wizyty w gminach, aby wysłuchać skarg, co stanowi formę działań informacyjnych.

Pisma lub środki techniczne

Pisemne skargi mogą być wysyłane listownie, za pomocą e-maila lub internetowego formularza kontaktowego. Formularze kontaktowe mogą być szczególnie przydatne dla organów rozpatrujących skargi, ponieważ mogą być tworzone do celów gromadzenia pewnych niezbędnych informacji, takich jak dane kontaktowe skarżącego. Mogą jednak być niedostępne dla wszystkich ewentualnych skarżących, zwłaszcza osób z ograniczonym dostępem do internetu lub nie posiadających żadnego dostępu do internetu.

Media społecznościowe

Skargi można składać za pośrednictwem mediów społecznościowych i kierować je bezpośrednio do organu rozpatrującego skargi albo bez wskazania odbiorcy. Konieczne może być najpierw ustalenie, czy skarżący chce otrzymać formalną odpowiedź i uczestniczyć w rozpatrywaniu skargi.

Jeżeli organ rozpatrujący skargi dowie się o skargach złożonych za pośrednictwem mediów społecznościowych, w swojej odpowiedzi musi brać pod uwagę, że skargę mogło przeczytać wiele osób i należy zająć się nią w odpowiedni sposób.

Skargi przekazywane pośrednio

Uwagę organów rozpatrujących skargi można zwrócić na skargi również w sposób pośredni, np. za pośrednictwem mediów, rady miasta lub rady dystryktu lub poprzez przedstawicieli w parlamencie. Chociaż tożsamość faktycznego skarżącego może nie być jasna, organ rozpatrujący skargi będzie musiał jednak udzielić odpowiedzi. Skargi, które trafiły do mediów lub rad, będą się często wyróżniały ze względu na ich wagę lub dużą liczbę osób, których dotyczą.

3.6.2. Wyzwania

Poniżej przedstawiono niektóre wyzwania, jakie mogą się pojawić:

- *Komunikaty, które są niejasne.* Komunikaty mogą być źle przedstawione lub trudne do zrozumienia. Skarżący mogą napotykać trudności pod względem formułowania skarg i nie zawsze mogą wyrażać się w zrozumiały sposób.
- *Ewidencjonowanie skarg ustnych.* W przypadku rozpatrywania skarg ustnych organy rozpatrujące skargi mogą zetknąć się z sytuacją, w której skarżący będzie zestresowany lub zdenerwowany (podobnie jak w sytuacji gdy jest ofiarą przestępstwa). Ważne jest zapewnienie, aby wszystkie istotne informacje konieczne do rozpatrzenia skargi zostały zgromadzone w sposób spójny w drodze zadawania odpowiednich pytań.



- *Rejestrowanie skarg pośrednich.* Mogą wystąpić problemy formalne dotyczące skarg otrzymanych pośrednio poprzez media lub instancję polityczną. Z jednej strony może brakować formalnego wniosku o zarejestrowanie skargi. Z drugiej strony mogą istnieć oczekiwania, że informację będzie się traktować tak, jakby była skargą.
- *Rozpatrywanie i przechowywanie zgłoszeń.* Organy będą potrzebowały właściwych środków, aby rozpatrzyć i przechować poszczególne klasy zgłoszeń.
- *Ochrona danych.* Skargi będą zawierały często dane osobowe, na przykład dotyczące tożsamości poszczególnych skarżących lub innych osób. Organy rozpatrujące skargi będą musiały przestrzegać przepisów z zakresu ochrony danych osobowych określonych w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych (RODO).
- *Radzenie sobie z mediami i innym zewnętrznym wymaganiami.* Szczególnie w przypadku pośrednich skarg lub skarg, które są śledzone i omawiane w mediach lub w inny sposób, może zajść konieczność, aby organy rozpatrujące skargi udzieliły odpowiedzi na prośby o udzielenie informacji dotyczących procesu rozpatrywania skarg. Wiąże się to z ryzykiem niedokładnego lub zniekształconego przekazu stanowiska organu rozpatrującego skargi.

Tabela 10: Lista kontrolna, która ma pomóc w ocenie wyzwań związanych ze składaniem skarg i zaradzeniu im

Organy zajmujące się rozpatrywaniem skarg i organy kształtujące politykę	Osoby odpowiedzialne za rozpatrywanie skarg
Informacje ogólne	Informacje ogólne
Czy Państwa organ lub państwo członkowskie okresowo sporządzają charakterystykę skarg w sprawie środowiska, aby móc przewidzieć, o co chodzi w skargach w sprawie środowiska, kto je składa oraz w jaki sposób?	Czy znają Państwo dobrze wszystkie istotne cechy charakterystyczne skarg, które muszą Państwo rozpatrywać?
Treść skargi	Treść skargi
Czy Państwa organ lub państwo członkowskie są przygotowane na odbieranie skarg dotyczących wszystkich aspektów środowiska ujętych w DPSIR, tj. środowiskowych czynników, presji, stanu, wpływu i reakcji?	Czy rozumieją Państwo wszystkie istotne aspekty środowiskowe poruszane w skargach oraz ich ewentualne wzajemne powiązania w modelu DPSIR?
Czy Państwa organ zna wszystkie zobowiązania, uprawnienia i niewiążące normy referencyjne, które są istotne dla rozpatrywania otrzymanych skarg w sprawie środowiska?	Czy są Państwo świadomi istnienia różnych rodzajów zobowiązań, uprawnień i niewiążących norm referencyjnych, które są istotne w odniesieniu do rozpatrywania skarg w sprawie środowiska?
Czy Państwa organ zapewnia, aby osoby odpowiedzialne za rozpatrzenie skargi mogły określić odpowiednie zobowiązania, uprawnienia i niewiążące normy referencyjne na podstawie aspektów środowiskowych, które przedstawia skarżący?	Czy są Państwo w stanie określić istotne zobowiązania, uprawnienia i niewiążące normy referencyjne na podstawie aspektów środowiskowych przedstawionych przez skarżących?
Czy Państwa organ określił sposób podejścia do zróżnicowanych elementów stanu faktycznego przedstawionych w skargach, np. uzasadnienia?	Czy są Państwo w stanie wydzielić różne elementy stanu faktycznego przedstawione w skardze, w szczególności zweryfikować aspekty środowiskowe oraz potwierdzić ewentualne przypadki naruszenia zobowiązań i uprawnień?
Skarżący	Skarżący
Czy Państwa organ przygotował się do	Czy są Państwo świadomi istnienia kategorii



uwzględniania skarżących różnych kategorii i klas, którzy mogą wnosić skargi? W szczególności czy posiada on procedury, protokoły lub inne rozwiązania uwzględniające klasy skarżących, które stanowią wyzwanie, takie jak ofiary przestępstw , sygnaliści , osoby mające problemy ze zdrowiem psychicznym oraz anonimowi skarżący ?	i klas skarżących stanowiących wyzwanie i czy mają państwo ustalone podejście do postępowania z takimi osobami?
Jeżeli chodzi o skarżących reprezentujących media lub działających za pośrednictwem mediów, czy Państwa organ posiada określoną politykę w zakresie komunikacji z mediami ?	Jeżeli chodzi o skarżących, których skargi prowadzą do wszczęcia śledztwa przez media, czy wiedzą Państwo, czy należy skontaktować się z mediami i w jaki sposób?
Czy Państwa organ lub państwo członkowskie posiada określone podejście w kontaktach ze skarżącymi spoza państwa członkowskiego ?	Czy wiedzą Państwo, w jaki sposób należy rozpatrywać skargi niebędące skargami krajowymi ?
Czas	Czas
Czy Państwa organ lub państwo członkowskie dokonały ustaleń dotyczących rozwiązywania nagłych sytuacji i skarg składanych poza normalnymi godzinami pracy?	Czy wiedzą Państwo, jak radzić sobie z sytuacjami wymagającymi pilnego działania ?
Organy rozpatrujące skargi	Organy rozpatrujące skargi
Czy Państwo lub ktoś inny mają pełne rozeznanie, jeżeli chodzi o wszystkie organy rozpatrujące skargi w Państwa państwie członkowskim?	Czy znacie Państwo wszystkie inne organy w swoim państwie członkowskim, zajmujące się skargami w sprawie środowiska?
Czy istnieją organy lub instancje rozpatrujące skargi w przypadku (1) sytuacji związanych z pierwszym kontaktem ; (2) odwołań w sprawach dotyczących rozpatrywania skarg lub nadzoru nad rozpatrywaniem skarg ; działania organów rozpatrujących skargi; oraz niedociągnięć i luk w polityce ochrony środowiska?	W jaki sposób scharakteryzowałoby Państwo swoją rolę w zakresie rozpatrywania skarg: znajdowanie rozwiązań w sytuacjach pierwszego kontaktu , czy sprawowanie nadzoru nad innymi częściami administracji publicznej lub polityki ochrony środowiska?
Zgłoszenia skarg	Zgłoszenia skarg
W jakim zakresie Państwa organ lub państwo członkowskie jest w stanie rozpoznać poszczególne kategorie i klasy komunikacji , takie jak kontakt osobisty i stosowanie środków komunikacji elektronicznej?	Czy macie Państwo świadomość wszystkich poszczególnych kategorii i klas komunikatów dotyczących skarg, na które powinniście Państwo udzielić odpowiedzi, działając w roli osoby odpowiedzialnej za rozpatrzenie skargi?
Czy Państwa organ lub państwo członkowskie zapewniają pomoc techniczną w zakresie wnoszenia skarg, m.in. narzędzia elektroniczne , w tym narzędzia służące naucze obywatelskiej ?	Czy oczekuje się od Państwa obsługi narzędzi elektronicznych związanych ze składaniem skarg?



4. Rozpatrywanie skarg

4.1. Wprowadzenie

Z logicznego punktu widzenia systemy rozpatrywania skarg powinny uwzględniać cechy skarg, które zostały lub mogą być złożone, oraz wyzwania wiążące się z tymi skargami przedstawione w rozdziale 3.

W niniejszym rozdziale omówiono tę relację poprzez odniesienie się do trzech wzajemnie powiązanych motywów: „cele”, „sposoby” i „środki”:

- Motyw „cele” obejmuje cele. Dotyczy tego, co rządy, instytucje i podmioty publiczne chcą osiągnąć dzięki rozpatrywaniu skarg wnoszonych przez obywateli w sprawie środowiska;
- Motyw „sposoby” obejmuje swoim zakresem procesy i procedury, które stosują organy rozpatrujące skargi przy rozpatrywaniu poszczególnych skarg. Obejmują one zazwyczaj wyraźnie wyodrębnione etapy i zadania.
- Motyw „środki” obejmuje wszystkie struktury administracyjne, ramy prawne i zasoby stosowane do uruchomienia systemów i mechanizmów rozpatrywania skarg, co daje możliwość przeprowadzenia tych procesów w celu wypełnienia założeń dotyczących rozpatrywania skarg. W niniejszym rozdziale „środki” rozpatruje się w trzech głównych podpozycjach: [organy rozpatrujące skargi](#); [zasady](#), które mogą nimi kierować; oraz [zdolności](#), [potencjał](#) i [narzędzia](#), na których takie organy opierają się lub mogą się opierać.

W idealnym świecie cele, sposoby i środki byłyby ze sobą spójne. Z wielu przyczyn osiągnięcie takiej spójności może stanowić problem. Cele mogą być niejasne. Procesy mogą być nieskuteczne lub mylące. Organy rozpatrujące skargi mogą nie uwzględnić wszystkich potencjalnych celów; ich role mogą być źle określone lub w niewystarczający sposób wsparte wytycznymi, zdolnościami, potencjałem i narzędziami. W niniejszym rozdziale przedstawiono propozycje sposobów radzenia sobie z takimi trudnościami.

4.2. Cele

Biorąc pod uwagę koncepcyjne ramy określone w rozdziale 2, cele związane z rozpatrywaniem skarg w sprawie środowiska można podzielić na trzy główne grupy: jedną ukierunkowaną na korzyści, jakie rozpatrywanie skarg może przynieść [skarżącym](#); drugą ukierunkowaną na korzyści, jakie rozpatrywanie skarg może przynieść [państwu](#), tj. rządowi oraz instytucjom i organom krajowym; i trzecią ukierunkowaną na korzyści, jakie rozpatrywanie skarg może przynieść całemu [społeczeństwu](#).

Zasadniczo pierwsza grupa stanowi odpowiedź na pytanie: „W jaki sposób skargi w sprawie środowiska mogą pomóc obywatelom?” Druga – na pytanie: „W jaki sposób skargi w sprawie środowiska mogą pomóc państwu?” Trzecia — na pytanie: „W jaki sposób skargi w sprawie środowiska mogą pomóc społeczeństwu?”

[Cele związane z rozpatrywaniem skarg skupione na skarżącym lub obywatelu](#) co do zasady wiążą się z ochroną praw skarżących zarówno w zakresie prawa ochrony środowiska, jak i obowiązkowych kodeksów dobrego postępowania administracyjnego, lub też z zapewnieniem poszanowania niewiążących ram odniesienia określających sposób, w jaki państwo powinno reagować na obawy obywateli.

[Cele związane z rozpatrywaniem skarg skupione na państwie](#) dotyczą trzech szerszych założeń:



- zapewnienia przestrzegania istniejących zobowiązań w zakresie ochrony środowiska – innymi słowy – zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska;
- ochrony środowiska dzięki prowadzonej polityce ochrony środowiska; oraz
- promowania skuteczniejszego i wydajniejszego sprawowania rządów.

Cele związane z rozpatrywaniem skarg skupione na społeczeństwie można ściśle dopasować do pozostałych celów. Prawa poszczególnych skarżących i obywateli mogą mieć jednak węższy zakres niż szersze interesy społeczeństwa. Przykładowo głównym interesem o wymiarze ogólnym jest ochrona środowiska dla własnego dobra oraz w celu zaspokojenia potrzeb przyszłych oraz obecnych pokoleń. Rząd prawdopodobnie będzie zmotywowany do uwzględnienia tego długoterminowego interesu, jednak cele skupione na państwie mogą dotyczyć niekiedy celów bardziej bezpośrednich i konkretnych.

W praktyce te różne cele istnieją równolegle i wzajemnie na siebie wpływają. W związku z tym istnieje prawdopodobieństwo, że cel, jakim jest ochrona praw obywateli i reagowanie na ich główne obawy, wpłynie na priorytety, które administracje ustalają w odniesieniu do zapewnienia przestrzegania prawa.

Chodzi o to, że jasność w zakresie celów rozpatrywania skarg stanowi ważny czynnik wpływający na kształtowanie oczekiwań społeczeństwa oraz organizację sposobów i środków rozpatrywania skarg.

Organy krajowe również mogą oczywiście określić cel rozpatrywania skarg w sprawie środowiska, stosując prostsze sformułowania ogólne, takie jak „zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska” (które to sformułowanie stanowi jeden z celów unijnej polityki ochrony środowiska) lub zapewnienie zaufania do rządu.

Tabela 11: Cele rozpatrywania skarg

Skupione na obywatelu	Skupione na państwie	Skupione na społeczeństwie
Ochrona tytułów prawnych obywateli wynikających z prawa ochrony środowiska	Zapewnienie zgodności z istniejącym prawem w dziedzinie środowiska, tj. zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska	Zapewnienie uwzględniania ogólnych interesów ochrony środowiska przez społeczeństwo
Zapewnienie zgodności z obowiązkową dobrą administracją	Stworzenie użytecznej polityki, przepisów i zasad w zakresie ochrony środowiska	Zapewnienie uwzględniania interesów przyszłych pokoleń
Promowanie dobrych relacji między społeczeństwem i organami krajowymi	Zapewnienie skuteczności i efektywności administracji publicznej	

4.2.1. Cele skupione na skarżącym lub obywatelu

Istotne jest dokonanie rozróżnienia między prawami wynikającymi z prawa ochrony środowiska i prawami wynikającymi z obowiązkowych kodeksów dobrego postępowania administracyjnego. Uprawnienia wynikające z prawa ochrony środowiska są ściśle dopasowane do obowiązków w zakresie ochrony środowiska, ponieważ obowiązki te często są źródłem uprawnień i są z nimi powiązane. Przykładowo zobowiązanie spoczywające na obiekcie przemysłowym polegające na zapobieganiu powstawania zanieczyszczeń może odpowiadać uprawnieniu sąsiadów tego zakładu do ochrony przed tymi zanieczyszczeniami, zwłaszcza gdy mogą one zaszkodzić zdrowiu i dobrostanowi człowieka.

Z kolei prawa wynikające z obowiązkowych kodeksów dobrego postępowania administracyjnego nie są związane ze środowiskiem i zasadniczo będą odnosić się do zachowania, jakiego członkowie spo-



łeczeństwa mają prawo oczekiwać od urzędników i organów publicznych, np. udzielenia odpowiedzi w określonym terminie. Często takie zachowanie będzie głównym – lub jedynym – przedmiotem zainteresowania instytucji rzecznika praw obywatelskich. Oczywiście zachowanie takie należy postrzegać w kontekście – dlatego instytucje rzecznika praw obywatelskich muszą być świadome treści prawa ochrony środowiska i racjonalnych oczekiwań ze strony obywateli w stosunku do swoich władz publicznych, że będą stały na straży tego prawa.

W grę mogą również wchodzić szersze ramy niewiążących norm referencyjnych, np. gdy instytucja rzecznika praw obywatelskich jest szeroko upoważniona do promowania dobrych stosunków między obywatelami a administracją. W następstwie dochodzenia w sprawie skargi instytucja rzecznika praw obywatelskich może uznać za stosowne wydanie zaleceń dotyczących zachowania w przyszłości, które wykraczają poza parametry istniejącej praktyki. Przykładowo instytucja ta może zalecić, aby podmiot publiczny podniósł poziom dostępności dla obywateli. Szersze ramy takich norm mogą obejmować również starania o utrzymanie „ładu społecznego”, np. by ograniczyć do minimum spory między sąsiadami.

Jak można zauważyć, cele skupione na skarżącym lub obywatelu pokrywają się z celami skupione na państwie. W przypadku niektórych sposobów rozpatrywania skarg cele skupione na obywatelu będą jednak bardziej wysuwać się na pierwszy plan. Dotyczy to w szczególności skarg rozpatrywanych przez instytucje rzecznika praw obywatelskich, które dotyczą przestrzegania obowiązujących kodeksów dobrego postępowania administracyjnego.

Cele skupione na skarżącym będą zazwyczaj dotyczyły głównie praw i uprawnień skarżącego. Zasadniczo powinny być one spójne z celami skupionymi na państwie. Jednym ze sposobów zapewnienia spójności jest zarządzanie oczekiwaniami, tj. zachowanie przejrzystości, jasności i realistycznego podejścia wobec oczekiwań skarżącego pod względem procedur i wyników w zakresie rozpatrywania skarg. Przykładowo obywatele mają prawo oczekiwać, że państwo będzie chronić ich prawa podstawowe, dlatego za bardzo istotne należy uznać skargi dotyczące poważnych i uzasadnionych uciążliwości dla środowiska, które mogą wpływać na zdrowie i mienie ludzi. Z drugiej strony istnieją ograniczenia dotyczące tego, co organy rozpatrujące skargi mogą zrobić ze skargami, których nie można uzasadnić.

4.2.2. Skupione na państwie

Zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska

Podstawową funkcją rządu jest zapewnienie zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, a skargi stanowią jeden ze środków ustalania kto, gdzie i kiedy złamał prawo. Skargi służą zapewnieniu przestrzegania przepisów dzięki udostępnieniu organom potencjalnie cennego źródła informacji na temat przestrzegania prawa. Stanowią one oczywiście tylko jedno ze źródeł informacji; inne źródła obejmują urzędowe kontrole środowiskowe. Realizacja tego celu skarg w sprawie środowiska, jakim jest dostarczenie informacji, będzie zazwyczaj zależna od zakresu, w jakim rozpatrywanie skarg jest zintegrowane z szerzej zakrojonymi zadaniami związanymi z zapewnieniem przestrzegania prawa.

Rozpatrywanie skarg dotyczących stanu środowiska i presji wywieranych na środowisko może służyć ogólnym celom w zakresie zapewnienia przestrzegania prawa (zob. sekcja 2.6, by zapoznać się z trzema składnikami zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska). Po pierwsze, może to stanowić środek *monitorowania przestrzegania przepisów*. Po drugie, może to pomóc w określeniu kontekstu działań następczych oraz *egzekwowania przepisów*. Jeżeli chodzi o monitorowanie przestrzegania przepisów, skargi często będą stanowić dla organów źródło przydatnych informacji i mogą powodować, że organy te będą same przeprowadzać dodatkowe kontrole. Jeżeli chodzi o egzekwowanie przepisów, skargi często będą stanowić czynnik wywołujący potrzebę rozważenia innych celów w zakresie egzekwowania przepisów, w szczególności dlatego, że społeczeństwo często będzie miało oczekiwania w zakresie egzekwowania przepisów.



Istotne są w tym względzie następujące cele w zakresie egzekwowania przepisów:

- *Jak najszybsze zaprzestanie naruszania prawa:* Wczesna interwencja może okazać się konieczna, by zapobiec szkodom dla środowiska lub wyeliminować uciążliwość związaną z naruszaniem prawa. W szczególności źródłem frustracji skarżących mogą być trwające uciążliwości, które mogą stanowić też ważny czynnik wpływający na sposób, w jaki skarżący współpracują z organami rozpatrującymi skargi.
- *Naprawa szkód wyrządzonych środowisku:* Skargi można składać w sytuacjach, w których środowisku wyrządzono już szkodę, a skarżący będą często oczekiwać od organów zapewnienia środków zaradczych.
- *Efektywne, odstraszające i proporcjonalne sankcjonowanie:* Celem sankcji jest zniechęcenie do nieprzestrzegania przepisów. Wykazanie, że nałożono sankcje, stanowi jeden ze środków, aby wykazać skarżącym, że organy podjęły działania na podstawie skargi.
- *Zapewnienie, aby brak zgodności z przepisami nie poskutkowało powstaniem zysku lub korzyści:* Jak wykazano w rozdziale 3, niektóre skargi mogą napływać od przedsiębiorstw, które wyrażają obawy co do nieuczciwej konkurencji ze strony innych przedsiębiorstw działających niezgodnie z prawem. Skarżący mogą oczekiwać od organów zapewnienia równych szans.

Biorąc pod uwagę cele rozpatrywania skarg skupione na państwie, nie można oczywiście popadać w przesadę. Oczekiwania – oraz uprawnienia – poszczególnych skarżących muszą być zbilansowane w kontekście szerszych priorytetów w zakresie zapewnienia przestrzegania prawa oraz w kontekście potrzeby przeznaczenia przez państwo zasobów na rzecz zapewnienia zgodności w sytuacjach nieuwzględnionych w skargach, np. dzięki planowanym rutynowym kontrolom. Cele rozpatrywania skarg skupione na państwie będą zatem zazwyczaj ukierunkowane na zapewnienie, aby rozpatrywanie skarg nie prowadziło do monopolizacji lub nieproporcjonalnej dominacji pracy organów ds. zapewnienia przestrzegania prawa.

Kształtowanie polityki ochrony środowiska

Polityki środowiskowej nie można określać wyłącznie pod względem *istniejącego prawa ochrony środowiska*. Zarówno DPSIR, jak i cykl polityki opisany w rozdziale 2 stanowią dynamiczne i wrażliwe modele. Stale daje się odczuć nowe lub zwiększone obawy i spostrzeżenia dotyczące ochrony środowiska. Skargi społeczeństwa mogą stanowić jeden ze środków, dzięki którym państwo dostrzega obawy dotyczące ochrony środowiska w społeczeństwach i wśród ekspertów. Mogą być one szczególnie cenne w kontekście rozpatrywania skarg, który posiada wymiar polityczny, m.in. w ramach komisji parlamentarnej ds. petycji.

Dane DPSIR oraz informacje pochodzące ze skarg mogą stanowić źródło informacji dla decydentów oraz ustawodawców i prawodawców na temat luk w istniejących przepisach i zasadach ochrony środowiska. Rozpatrywanie skarg może przyczynić się do opracowania nowych lub zmienionych przepisów i zasad. Jeden, nierzadko spotykany przykład, dotyczy pozwoleń na działalność przemysłową. Organy udzielające pozwoleń zazwyczaj są uprawnione, a czasem mają obowiązek, do dokonywania przeglądu pozwoleń oraz, po złożeniu skarg, mogą wprowadzić zmiany warunków pozwolenia, by zaradzić konkretnym obawom przedstawionym przez sąsiadów.

Zapewnienie efektywności i skuteczności administracji publicznej

Jeżeli chodzi o efektywność i skuteczność rządu, organy państwowe, takie jak najwyższe organy kontroli, odgrywają ważną rolę w wykrywaniu systemowych niedociągnięć lub obszarów wymagających poprawy w ramach administracji publicznej. Środkiem stanowiącym źródło informacji o takich niedociągnięciach mogą być skargi.



4.2.3. Skupione na społeczeństwie

Cele skupione na społeczeństwie mogą znaleźć odzwierciedlenie w poszczególnych cechach systemów rozpatrywania skarg.

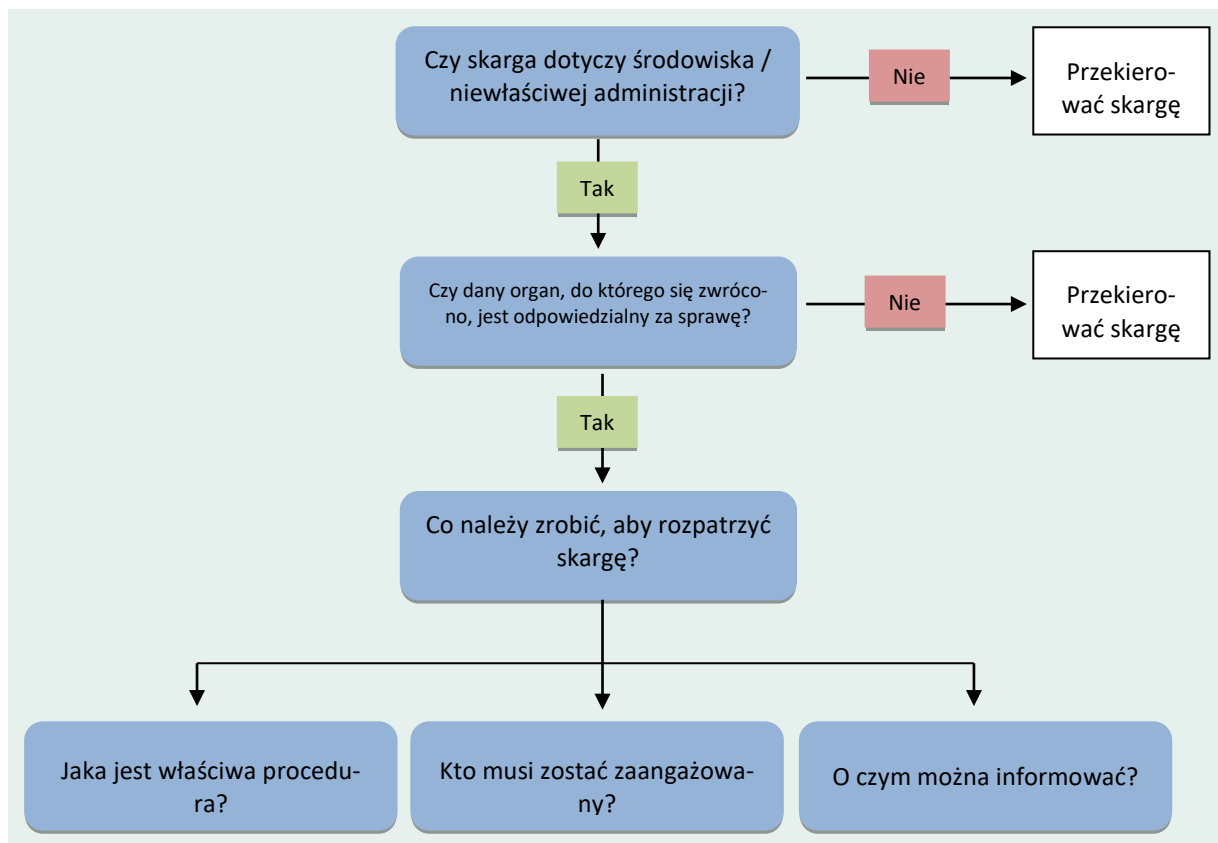
Po pierwsze, może zostać uznana i uproszczona szczególna rola stowarzyszeń działających na rzecz ochrony środowiska. Mogą one działać jako pośrednicy w odniesieniu do zgłaszania obaw, które wykraczają poza obawy poszczególnych obywateli lub obecne programy działań rządu i administracji publicznej. Jako pośrednicy mogą oni udzielać wczesnych ostrzeżeń, które pomagają rządowi uniknąć problemów, które w przeciwnym razie mogłyby się pogłębić.

Po drugie, systemy rozpatrywania skarg mogą być czynnikiem wpływającym na interesy przyszłych pokoleń.

4.3. Sposoby

Niezależnie od celu, któremu służą, systemy rozpatrywania skarg będą musiały obejmować poszczególne skargi procesami, które rozwijają się w czasie i mają dające się wyodrębnić etapy. Jeżeli chodzi o procesy, rozpatrywanie skarg sprowadza się do ukończenia kolejnych etapów. Każdy etap wymaga podjęcia decyzji i wykonania zadań zgodnie z procedurami, które zazwyczaj są z góry określone. Na rysunku 5 przedstawiono prosty, ogólny model podejmowania decyzji.

Rysunek 5: Drzewo decyzyjne dotyczące rozpatrywania skarg



W tabeli 12 przedstawiono trzy główne etapy rozpatrywania skarg i zgrupowano typowe powstające zadania.



Tabela 12: Etapy i zadania w ramach typowego procesu rozpatrywania skarg

Etap 1: Przyjęcie	Etap 2: Analiza i działanie	Etap 3: Zamknięcie procesu rozpatrywania skargi i działania następujące po jego zamknięciu
Prowadzenie aktywnych działań informacyjnych	Szczegółowa analiza treści	Przekazanie skarżącemu informacji o wyniku i zamknięciu procesu rozpatrywania skargi
Rejestracja zgłoszenia	Określenie toku działań	Prowadzenie ewidencji
Filtrowanie i kierowanie	Działanie	Działania następcze dotyczące przedmiotu skargi
Wyznaczenie odpowiedzialnej jednostki	Wychodzenie naprzeciw oczekiwaniom skarżących	Wkład w sprawozdania i oceny
Rejestracja skargi	Postępowanie z mediami	
Potwierdzenie przyjęcia skargi		

4.3.1. Typowe etapy procedury rozpatrywania skarg

Etap 1: Etap przyjmowania

Prowadzenie aktywnych działań informacyjnych: Organy rozpatrujące skargi mogą prowadzić aktywne działania polegające na ułatwianiu składania skarg.

Ramka 4: Przykład działania informacyjnego

Portugalia: Portugalski Rzecznik Praw Obywatelskich regularnie odwiedza Regiony Autonomiczne Azorów oraz Madere, by przyjmować ustne skargi oraz spotykać się z regionalnymi podmiotami publicznymi, do których kierowane są te skargi. Udziela on również informacji na temat działań Rzecznika Praw Obywatelskich i zakresu jego interwencji. Ponadto w Regionach Autonomicznych Azorów oraz na Maderze obywatele mogą składać skargi w dwóch biurach lokalnych. Regiony te, znajdujące się na obszarze Oceanu Atlantyckiego, wymagają specjalnej uwagi w celu zapewnienia zagwarantowania dostępu do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rejestracja zgłoszenia: Jak przedstawiono w rozdziale 3, skargi można przekazywać na różne sposoby. Nie zawsze od razu może być jasne, czy powiadomienie ma charakter skargi, lecz jeśli zostanie ono przekazane podmiotowi publicznemu, często będzie wymagać sporządzenia pewnego rodzaju ewidencji, niezależnie od ostatecznej kategoryzacji.

W przypadku gdy do celów sporządzenia powiadomienia stosuje się z góry określony wzór lub format służący do składania skarg, może to umożliwić organom natychmiastowe zarejestrowanie przekazu jako skargi – zob. przykład dotyczący Irlandii zamieszczony w ramce 6.



Filtrowanie i kierowanie: Właściwe może być zastosowanie co najmniej dwóch rodzajów wstępnego filtrowania, zwłaszcza gdy w komunikacie nie stosuje się określonego z góry wzoru składania skarg: pierwszy rodzaj filtrowania dotyczy sprawdzenia, czy powiadomienie *należy* uznać za skargę; drugi – czy organ, który otrzymał skargę jest organem właściwym do jej rozpatrzenia. Może się na przykład okazać, że powiadomienie nie jest skargą tylko zapytaniem. Natomiast jeśli okaże się, że jest ono skargą, może zająć konieczność przekazania go do innego organu w celu rozpatrzenia.

Ramka 5: Przykłady kierowania skarg do właściwych organów rozpatrujących skargi

Niderlandy: Prawo wymaga, by organy przekazywały skargi do właściwego organu. Istnieje nawet kara nakładana z tytułu niewypełnienia tego zobowiązania.

Polska i Szwecja: Organy są zobowiązane do przekazywania skarg do właściwego organu.

Irlandia: Rozróżnia się skargi telefoniczne oraz korespondencję pisemną lub elektroniczną otrzymywane przez Agencję Ochrony Środowiska. Na ogół niewłaściwie skierowana skarga zostaje potwierdzona i podawane są dane kontaktowe-właściwego organu. W przypadku gdy skarżący kontaktują się telefonicznie z organem, który nie jest właściwy do rozpatrzenia ich skarg, urzędnik informuje skarżącego, do którego organu powinien się zwrócić. Rozmowy telefonicznej nie rejestruje się jako formalnej skargi.

Skarżący czasami będą w pierwszej kolejności kontaktować się z tymi organami, które są dla nich najbardziej widoczne. Organy te jednak nie zawsze mogą posiadać upoważnienie, pełnić funkcje lub mieć uprawnienia pozwalające na odpowiednie rozpatrywanie skarg w sprawie środowiska. Skargi można wówczas przekierować do właściwego organu rozpatrującego skargi. Przekierowanie musi odbywać się w zgodzie z przepisami o ochronie danych.

Przydzielenie skargi osobie odpowiedzialnej za jej rozpatrzenie: Przed albo po wstępnym przefiltrowaniu skargi będą na ogół przydzielane danej osobie odpowiedzialnej za rozpatrywanie skarg lub zespołowi rozpatrującemu skargi w celu udzielenia porad w sprawie poszczególnych zadań związanych z rozpatrywaniem skarg i ich zakończenia. Może to obejmować zadanie rejestracji.

Rejestrowanie skargi: Jednym ważnym zadaniem wstępnym jest formalne zarejestrowanie skargi, które zazwyczaj będzie obejmować nadanie komunikatowi numeru referencyjnego. Rejestr skarg będzie teraz często stanowił elektroniczną bazę danych. Rejestracja służy kilku celom. Dzięki niej możliwe jest rozpoznanie charakteru powiadomienia, tj. uznanie go za skargę, śledzenie skargi na poszczególnych etapach jej rozpatrywania oraz stworzenie podstawy do celów późniejszej analizy statystycznej.

Ten krok formalny nie zawsze jednak może być niezbędny lub stosowny i w niektórych systemach rozpatrywania skarg istnieje możliwość alternatywnej nieformalnej wymiany, gdy taką wymianę uzasadniają okoliczności – zob. przykład dotyczący Szkocji zamieszczony w ramce 6.

Zadanie rejestracji skarg może przypaść w udziale dowolnemu organowi, który jako pierwszy otrzyma skargę lub też organowi ostatecznie odpowiedzialnemu za rozpatrywanie skarg.

Ramka 6: Przykłady rejestracji skarg

Irlandia: Irlandzka Agencja Ochrony Środowiska opracowała aplikację mobilną umożliwiającą obywatelom wnoszenie skarg w sprawie odpadów (np. w sprawie składowania i zaśmiecania), jakości powietrza (np. w sprawie spalania śmieci na podwórku oraz odoru), hałasu (np. wydobywającego się z placówek handlowych i małych fabryk) oraz jakości wody (np. śnięcia ryb i zanieczyszczenia). Aplikacja mobilna może służyć do zamieszczania zdjęć, innych istotnych informacji szczegółowych oraz danych kontaktowych. Zamieszczone zdjęcia i inne informacje szczegółowe zostaną umieszczone na stronie internetowej, natomiast dane kontaktowe nie zostaną ujawnione.

Szkocja: Część skarg może zostać rozstrzygnięta na pierwszym etapie kontaktu. Zostaną one jedynie odno-



towane, ale nie zostaną formalnie zarejestrowane.

Hiszpania: Wszystkie skargi otrzymane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, które dotyczą prawa administracyjnego, należy rejestrować i rozpatrywać.

Szwecja: Od organów wymaga się rejestracji każdej skargi, która zostanie do nich skierowana. Jeżeli skarżący kontaktuje się telefonicznie, rozmowę należy rejestrować, nawet jeśli gdy organ nie podejmuje żadnych działań.

Informacje zazwyczaj gromadzone w trakcie rejestracji obejmują nazwę / nazwisko skarżącego oraz czas złożenia skargi. Gdy udostępnia się rejestr opinii publicznej w celu zapewnienia przejrzystości, należy zagwarantować ochronę danych osobowych i zachowanie poufności.

Jak wskazano w rozdziale 3, niektóre skargi otrzymuje się pośrednio od dziennikarzy lub mediów. Przydatne może okazać się wprowadzenie procedury dotyczącej rejestracji z inicjatywy własnej organu rozpatrującego skargi, co może ułatwić dochodzenie w sprawie zgłoszonych problemów. Stosowana procedura będzie podobna do procedury rejestracji skargi w imieniu konkretnego skarżącego, jednak nie będzie obejmować powiązanych danych kontaktowych. Niektóre organy rozpatrujące skargi posiadają określone uprawnienia do zakładania własnej kartoteki spraw budzących niepokój.

Ramka 7: Przykład zakładania kartoteki z własnej inicjatywy

Słowenia: Rzecznik Praw Obywatelskich odgrywa aktywną rolę. Zakres jego odpowiedzialności obejmuje ochronę praw i podstawowych wolności człowieka. W tym celu nadano mu uprawnienia do wszczynania postępowań przeciw naruszeniom praw człowieka.

W rozdziale 3 zwrócono również uwagę na wyzwania związane ze anonimowymi skargami.

Ramka 8: Przykłady postępowania ze anonimowymi skargami

Belgia: We Flandrii kilka organów (m.in. OVAM) na swoich stronach internetowych zamieściło informację, że anonimowe skargi nie będą rozpatrywane.

Polska: Nie istnieje żadne zobowiązanie prawne do podjęcia działania na podstawie anonimowych skarg, jednak o tym, czy należy podjąć działanie (czy też nie) w następstwie oceny powagi skargi i możliwego zagrożenia dla środowiska decydują właściwe organy.

Portugalia: Portugalski Rzecznik Praw Obywatelskich zapewnia poufność tożsamości na każde żądanie i pod warunkiem, że jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa. Rzecznik Praw Obywatelskich może jednak odrzucić anonimowe skargi, gdy do dokonania oceny niezbędne jest przeprowadzenie identyfikacji skarżącego. W stosownych przypadkach Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi dochodzenie z własnej inicjatywy.

Hiszpania: Rzecznicy Praw Obywatelskich nie przyjmują anonimowych skarg, ale skarżącym może być zagwarantowana poufność.

Szwecja: Istnieje zobowiązanie prawne do podjęcia działania na podstawie anonimowych skarg.

Zjednoczone Królestwo: Przyjmuje się anonimowe skargi, lecz są one traktowane wyłącznie jako informacja. Urzędnicy mogą więc ocenić, czy mają podjąć w ich wyniku działania, czy też nie.

Potwierdzenie przyjęcia skargi: Mechanizmy rozpatrywania skarg zwykle przewidują standardowe potwierdzenie otrzymania skargi przez skarżącego – często wraz z nadaniem numeru referencyjnego ułatwiającego dalszy kontakt. Dzięki standardowemu potwierdzeniu organy mają możliwość zarządzania oczekiwaniami skarżących, udzielając wyjaśnień dotyczących procesu rozpatrywania skarg oraz jego ograniczeń. Stosowanie zautomatyzowanych systemów potwierdzających może być



właściwe zwłaszcza w przypadkach, w których występuje duży napływ skarg (np. skargi o jednakowej treści składane w ramach kampanii masowej).

Etap 2: Analiza i działanie

Skargi będą zazwyczaj rejestrowane przed przystąpieniem do szczegółowej analizy ich treści, której wynik będzie decydować o podjęciu odpowiednich działań (o ile zostaną podjęte) oraz wprowadzeniu wszelkich środków uznanych za stosowne.

Analiza treści: Jak zauważono w rozdziale 3, treść można scharakteryzować na podstawie aspektów środowiskowych; zobowiązań, praw i niewiążących norm referencyjnych; a także uzasadnienia.

W analizie treści pomocne może być stosowanie określonych z góry wzorców składania skarg, do których wykorzystania zachęca się skarżących. Dzięki nim można zapewnić, aby skargi były uporządkowane i zawierały minimum istotnych informacji. Podejście oparte na nauce obywatelskiej umożliwiające komunikację elektroniczną danych geograficznych może ułatwić analizę maszynową – zob. przykład dotyczący Irlandii w zamieszczony w ramce 6.

Analiza treści może obejmować pewnego rodzaju segregowanie, tj. sortowanie skarg na różne kategorie w zależności od ich względnej wagi i pilności, z wykorzystaniem z góry określonych kryteriów. Segregowanie może odzwierciedlać ograniczenia wynikające z zasobów, jakimi dysponuje organ rozpatrujący skargi, a także stanowić pomoc w przydzielaniu zadań. Segregowania można również dokonywać na początkowym etapie przyjmowania, jak w sytuacji, w której organ rozpatrujący skargi otrzymuje wiele identycznych skarg wniesionych przez wielu skarżących w ramach jednej kampanii.

Ramka 9: Przykłady kryteriów sortowania skarg

Portugalia: Na pierwszym etapie Portugalski Inspektorat Generalny ds. Rolnictwa, Morza, Środowiska i Planowania Przestrzennego stosuje następujące kryteria segregacji:

- wyłączna kompetencja i poważne szkody w środowisku;
- kompetencje dzielone z inną organizacją podlegającą innemu ministerstwu;
- kompetencje dzielone z organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów;
- brak kompetencji.

W zależności od kategoryzacji stosowane będą różne protokoły.

Słowenia: Słoweński Rzecznik Praw Obywatelskich nadaje skargom priorytet w zależności od skarżącego i danej sytuacji, jednak nie korzysta z jasnych i przejrzystych kryteriów wyznaczając te priorytety.

Szkocja: Jako kryteria wyznaczania priorytetów skarg stosuje się nagłą potrzebę i ewentualne skutki zdarzenia.

Hiszpania: Nie istnieją żadne zasady dotyczące ustalania priorytetów skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, ponieważ uznaje się, że wszystkie skargi są równie ważne. W praktyce jednak interwencje mediów nadadzą sprawie priorytet.

W rozdziale 3 podkreślono wyzwania, jakie stanowią skargi składane poza normalnymi godzinami pracy i w związku z tym stosowne może być wprowadzenie uzgodnień na wypadek sytuacji kryzysowych.

Ramka 10: Przykłady postępowania ze skargami składanymi poza normalnymi godzinami pracy

Szkocja: Szkocka agencja ochrony środowiska (SEPA) jest głównym szkockim organem regulacyjnym ds. ochrony środowiska. SEPA prowadzi całodobowe centrum kontaktowe, za pośrednictwem którego można



o dowolnej porze wnosić skargi w sprawie środowiska i kierować innego rodzaju zapytania. Dzięki obejmującemu cały kraj grafikowi pracy urzędników ds. technicznych będących do dyspozycji poza normalnymi godzinami prac SEPA może reagować na skargi w uzgodnionych terminach. Ponadto kierownicy i specjaliści wyższego szczebla poza normalnymi godzinami pracy dobrowolnie zajmują się poważnymi sprawami. Usługa ta jest bardzo wymagająca pod względem zasobów ludzkich, finansowych i technicznych, jednak dzięki niej SEPA może przyjmować i odpowiadać na skargi w sprawie środowiska i inne skargi o każdej porze dnia lub nocy.

Określanie kierunku działań i podjęcie działania: Po analizie skargi niezbędne będzie określenie właściwego kierunku działań. Organy rozpatrujące skargi mogą dysponować protokołami, które im w tym pomagają. W poniższej tabeli 13 wskazano trzy szerokie kategorie działań związanych z uprawnieniami organu rozpatrującego skargi oraz zakresem, w jakim skarga jest uzasadniona.

Może okazać się, że organ rozpatrujący skargi nie jest uprawniony do działania w danej sprawie, lub że skarga jest przedwczesna. Przykładowo niektóre organy wyższego szczebla rozpatrujące skargi dokonają kontroli skargi dopiero, gdy skarżący będzie w stanie wykazać, że skarga była najpierw skierowana do organu niższego szczebla – tj. organu pierwszego kontaktu rozpatrującego skargi. Postępowanie w sprawie skargi można zamknąć, a skarżącego poinformować o innych możliwościach, jakie są dla niego dostępne.

Skarga może też nie być wystarczająco uzasadniona. Niedostateczne uzasadnienie przez skarżącego może doprowadzić do bezpośredniego zamknięcia sprawy. Istnieją jednak inne możliwości. Organ rozpatrujący skargi może najpierw zwrócić się do skarżącego o udzielenie dodatkowych informacji uzasadniające jego obawy. Może też przeprowadzić dalsze dochodzenie we własnym zakresie. W przypadku gdy skarga dotyczy postępowania innego organu publicznego, organ rozpatrujący skargi może przed wyciągnięciem wniosków wezwać ten drugi organ do udzielenia odpowiedzi na zgłoszone roszczenia. Gdy skarga dotyczy podmiotu gospodarczego lub podobnego podmiotu, organ rozpatrujący skargi może przeprowadzić kontrole.

Dalsze dochodzenie może jeszcze nie przynieść wystarczającego uzasadnienia i organ rozpatrujący skargi może wówczas zdecydować, że nadszedł czas na zamknięcie sprawy związanej ze skargą.

Tabela 13: Ustalenie kierunku działań

Brak uprawnień do prowadzenia działań	Niedostateczne uzasadnienie	Dostateczne uzasadnienie
Zamknięcie sprawy	<i>Warianty:</i> Dalsze dochodzenie Zamknięcie sprawy	Należy wprowadzić środki w celu zapewnienia zgodności ze zobowiązaniami, uprawnieniami i niewiążącymi normami referencyjnymi

Gdy skargę uznaje się za uzasadnioną, wprowadzane środki będą zależeć od szeregu czynników. Wszystkie cele rozpatrywania skarg skupione na obywatelu, państwie i społeczeństwie są w tym przypadku istotne. Istotne są również uprawnienia organu rozpatrującego skargi i innych zaangażowanych organów.

Naruszenie zobowiązań może wymagać wprowadzenia co najmniej jednej formy działań podejmowanych w celu egzekwowania przepisów na podstawie prawa administracyjnego, karnego lub cywilnego. Uprawnienia organu rozpatrującego skargi mogą być w tym względzie ograniczone i w związku z tym podjęcie decyzji w sprawie wprowadzenia środków takich jak postępowanie karne może leżeć w gestii innych organów – takich jak niezależny prokurator.

Organy publiczne będą często dysponowały swobodą decyzyjną co do działań w zakresie egzekwowania przepisów, o ile podejmą takie działania. Ważne jest jednak uwzględnienie praw, z których



może korzystać skarżący – przykładowo prawa do ochrony przed poważnymi uciążliwościami wynikającymi z naruszeń przepisów w zakresie ochrony środowiska. Brak ochrony tych praw może sprawić, że organ rozpatrujący skargi sam narazi się na skargi. Może to być rzeczywiście jeden z powodów, dla których skarżący składają powtórne skargi do instytucji rzecznika praw obywatelskich.

Nawet gdy bieżące zobowiązania nie zostały naruszone, za możliwe i stosowne można uznać wprowadzenie środków mających na celu rozwianie obaw skarżących. Przykładowo organ regulacyjny może zmienić warunki pozwolenia na działalność przemysłową; albo instytucja rzecznika praw obywatelskich może powołać się na niewiążące normy referencyjne i zalecić, aby organ publiczny, wobec którego składana jest skarga, podjął pewne pozytywne działania w odniesieniu do skarżącego; albo komisja parlamentarna ds. petycji może podkreślić potrzebę wprowadzenia reformy legislacyjnej, aby zająć się jakimś niedostrzeżonym aspektem ochrony środowiska; albo najwyższy organ kontroli może wydać zalecenia, których celem będzie poprawa wyników działalności organu publicznego.

Poza środkami stosowanymi w odniesieniu do poszczególnych skarg, właściwe lub użyteczne może być w przypadku organu rozpatrującego skargi, by posiadał on strategię rozwiązywania powtarzających się lub systemowych problemów. Może to odzwierciedlać cele rozpatrywania skarg, zwłaszcza gdy są one szeroko zakrojone. Może to też odzwierciedlać dobre poczucie maksymalizacji skuteczności zasobów dostępnych dla organu rozpatrującego skargi. Przykładowo nagłaśnianie problemów z wykorzystaniem sprawozdań z działalności lub kampanii podnoszących poziom świadomości może nasilić wpływ, jaki wywierać będzie rozpatrywanie poszczególnych skarg.

Ramka 11: Przykład wprowadzania środków

Niderlandy: W Niderlandach uzasadnione skargi będą automatycznie skutkowały wszczęciem procedury administracyjnej. Wprowadzono system oparty na punktach, w ramach którego organy będą musiały ponownie redagować pozwolenia w przypadku wniesienia wielu uzasadnionych skarg.

Wychodzenie naprzeciw oczekiwaniom skarżących: Systemy rozpatrywania skarg lub ogólne kodeksy dobrego postępowania administracyjnego mogą obejmować wymóg udzielenia odpowiedzi skarżącemu przez organ rozpatrujący skargi w rozsądnym terminie. Może obowiązywać wymóg przestrzegania przepisów szczegółowych w odniesieniu do konkretnych kategorii skarżących (np. sygnalistów).

Ramka 12: Przykład podejścia do sygnalistów

Zjednoczone Królestwo: Istnieją specjalne procedury i dodatkowe zabezpieczenia. Informowania o nieprawidłowościach nie traktuje się w ten sam sposób jak innych skarg. Sygnaliści są chronieni prawem i nie należy traktować ich niesprawiedliwie ani nie powinni tracić posad w wyniku zgłoszenia swoich obaw. Sygnaliści mogą zawsze zgłosić obawy dotyczące zdarzenia, które miało miejsce w przeszłości, ma miejsce w chwili obecnej lub będzie ich zdaniem miało miejsce w niedalekiej przyszłości.

Sygnaliści są chronieni prawem, gdy zgłaszają jedno z poniższych:

- przestępstwo;
- zagrożenie czyjegoś życia i bezpieczeństwa;
- ryzyko lub rzeczywista szkoda dla środowiska;
- pomyłka sądowa;
- przedsiębiorstwo, które łamie prawo;
- ich zdaniem ktoś ukrywa popełnione wykroczenie.

Ujawnienie wykroczenia musi leżeć w interesie publicznym. Oznacza to, że musi to wpływać na innych, na przykład na społeczeństwo.

Sygnaliści mogą składać anonimowe zgłoszenia, jednak organ może nie mieć możliwości przekazania tego



zgłoszenia dalej, jeżeli nie otrzymał wszystkich niezbędnych informacji. Sygnaliści mogą podawać swoje nazwiska, żądając przy tym zachowania poufności, a osoba lub organ, któremu te nazwiska zostaną podane, powinni dołożyć starań w celu ochrony ich tożsamości. W przypadku gdy sygnalista zgłasza swoje obawy do mediów, zazwyczaj traci swoje uprawnienia jako sygnalista.

Postępowanie z mediami: W rozdziale 3 zauważono, że organy rozpatrujące skargi mogą mieć do czynienia z dużym zainteresowaniem ze strony mediów. Nawiązywanie bezpośredniego kontaktu z mediami przez poszczególne osoby odpowiedzialne za rozpatrzenie skargi może być nierozsądnym zachowaniem, gdyż osoby te często nie mają doświadczenia w takich kontaktach. W niektórych przypadkach, by zaspokoić zainteresowanie mediów, niezbędna może okazać się techniczna wiedza fachowa. Może wymagać to przekierowania zapytań mediów do wyspecjalizowanych działów public relations lub wyższych poziomów administracji.

Ramka 13: Przykład postępowania z mediami

Niemcy: Organy mogą aktywnie stawiać pytania i udzielać odpowiedzi w odniesieniu do stosownych spraw znajdujących się na ich stronie internetowej. Media można następnie odesłać do strony internetowej.

Mogą istnieć instrukcje wewnętrzne, w ramach których różnym organom przydziela się obowiązki dotyczące komunikacji zewnętrznej i rozpatrywania skarg.

Ilość informacji może wzrosnąć w toku rozpatrywania skargi – będzie musiało to zostać odzwierciedlone podczas komunikacji z mediami.

Etap 3: Zamykanie procesu rozpatrywania skargi i działania prowadzone po zamknięciu

Z formalnego punktu widzenia proces rozpatrywania skargi zazwyczaj kończy się przekazaniem skarżącemu informacji o jej wyniku oraz wydaniem powiadomienia o zamknięciu sprawy. Z kilku względów może być jednak stosowne zapewnienie, aby skarga „nie straciła ważności”, tj. odgrywała jakąś rolę po zamknięciu procesu jej rozpatrywania. Po pierwsze, istnieje możliwość, że skarżący złoży nową skargę dotyczącą pierwotnego przedmiotu lub sposobu, w jaki organ rozpatrujący skargi rozpatrzył pierwotną skargę, przez co konieczne jest odniesienie się do pierwotnej skargi. Po drugie, przedmiot skargi może w dalszym ciągu być brany pod uwagę, a skarga może mieć wartość historyczną. Po trzecie, znajomość ogólnej sytuacji w odniesieniu do skarg otrzymywanych i rozpatrywanych przez organ rozpatrujący skargi oraz wyników ich rozpatrzenia może mieć istotne znaczenie. Mogą być one uwzględniane w sprawozdaniach z działalności lub nawet w ocenach wewnętrznych, na przykład za pośrednictwem analizy statystycznej. Wszystko to wymaga prowadzenia ewidencji.

Przekazanie wyniku oraz zamknięcie procesu rozpatrywania skargi: Skarżący zazwyczaj otrzyma powiadomienie z objaśnieniem wyników procesu rozpatrywania skargi oraz potwierdzenie, że proces rozpatrywania skargi został zamknięty. Wyżej wymienione informacje mogą zostać przekazane w osobnych powiadomieniach. Objaśniając wynik, organ rozpatrujący skargi może wyrazić zamiar zamknięcia procesu rozpatrywania skargi i przyznać skarżącemu czas na przedstawienie uwag zanim nastąpi zamknięcie. Wyjaśnianie wyniku i przyczyn zamknięcia sprawy skargi jest ważne z punktu widzenia przejrzystości i zapewnienia zaufania do systemu lub mechanizmu rozpatrywania skarg. Brak wyjaśnienia może być przyczyną powtórnej skargi do instytucji rzecznika praw obywatelskich.

Po podjęciu decyzji administracyjnej może zaistnieć potrzeba poinformowania skarżącego o prawie do odwołania oraz o wymogach, które należy spełnić w przypadku skorzystania z tego prawa. Poza skarżącym o wyniku może zostać poinformowane także społeczeństwo – na przykład za pośrednictwem strony internetowej organu rozpatrującego skargi.



Ramka 14: Przykład informowania o wyniku oraz o zamknięciu procesu rozpatrywania skargi

Niemcy: Akty administracyjne zawierają obowiązkową standardową klauzulę dotyczącą ewentualnych mechanizmów przeglądu oraz mechanizmów odwoławczych, z których skarżący może skorzystać. Okres na wniesienie odwołania będzie dłuższy, jeśli przeoczono włączenie tej klauzuli.

Prowadzenie ewidencji: Ewidencja skarg powinna być przez pewien czas przechowywana, m.in. do celów statystycznych i analizy danych. Informacje te mogą pomóc w identyfikacji wzorów powtarzających się skarg dotyczących tego samego przedmiotu. Mogą one również umożliwić organom wgląd w rozmieszczenie geograficzne skarg i przeprowadzenie oceny ryzyka. W tym celu informacje, które łączą skarżącego ze skargą, mogą stracić na znaczeniu i nadrzędnego znaczenia nabierze poufność danych.

Ramka 15: Przykłady prowadzenia ewidencji

Słowenia: Dane dotyczące rozpatrywania skarg gromadzone są na poziomach centralnym i regionalnym. Te dane statystyczne wykorzystuje się do celów alokacji zasobów.

Irlandia: Samorządy terytorialne gromadzą dane dotyczące dochodzeń wychodzące poza dane liczbowe. Statystyki są porządkowane, m.in. po to, aby móc odpowiadać na wnioski mediów o udzielenie informacji.

Niemcy: Wszystkie procedury administracyjne należy dokumentować. Obowiązuje struktura w odniesieniu do składania i archiwizowania skarg. W najbliższych latach powstaną elektroniczne ewidencje i archiwa.

Działania następcze dotyczące przedmiotu skargi: Możliwe, że organy rozpatrujące skargi będą chciały prowadzić działania następcze w związku z przedmiotem skargi po zamknięciu procesu rozpatrywania skargi. Na przykład plany inspekcji instalacji oparte na analizie ryzyka mogą uwzględniać stopień, w jakim poszczególne instalacje były przedmiotem wcześniejszych, uzasadnionych skarg.

Wkład w sprawozdania i oceny: Aby zwiększyć przejrzystość, organy rozpatrujące skargi mogą sporządzać i publikować sprawozdania ze swojej działalności lub wydawać sprawozdania na temat systemowych nieprawidłowości. Organy te mogą w nich podawać informacje statystyczne, podkreślać pomyślnie zakończone sprawy dotyczące rozpatrywania skarg i przypominać o ciągłych wyzwaniach. Podkreślając kwestie poruszone w poszczególnych skargach lub grupach skarg, mogą pobudzić zainteresowanie opinii publicznej.

Oprócz zapewnienia przejrzystości, roczne sprawozdania z działalności i oceny mogą się przyczynić do potencjału organów rozpatrujących skargi w zakresie nabywania wiedzy na podstawie własnych doświadczeń.

Ramka 16: Przykłady sprawozdań z działalności

Irlandia: Dane statystyczne dotyczące skarg są publikowane na stronie internetowej irlandzkiej Agencji Ochrony Środowiska.

Belgia: We Flandrii roczne sprawozdania zawierają informacje dotyczące liczby skarg i sposobu ich rozpatrywania. Zawierają też zalecenia dla rządu, np. dotyczące potrzebnych zasobów. Poniżej przedstawiono przykład rocznych sprawozdań dotyczących rozpatrywania skarg opublikowanych na stronie internetowej OVAM (flamandzkiej agencji ds. odpadów). W sprawozdaniu podano dane liczbowe, treść skarg oraz zalecenia/wnioski na przyszłość.



**Vragenlijst voor het verslag 2016
over uw klachtenmanagement**

Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM)
Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie

1. Cijfergegevens

	Aantal	
Totaal aantal klachten:	17	
Aantal dagen tussen de ontvangstdatum van de klacht en de verzenddatum van uw antwoord	0-45 dagen:	17
	meer dan 45 dagen:	0
	gemiddelde:	7
Aantal onontvankelijke klachten:	3	
Aantal onontvankelijke klachten volgens reden van onontvankelijkheid	Al eerder klacht ingediend:	1
	Meer dan een jaar voor indiening:	
	Nog niet alle beroepsprocedures aangewend:	
	Jurisdictioneel beroep aanhangig:	
	Kennelijk ongegrond:	1
	Geen belang:	
Anoniem:		

4.3.2. Eventualne wzajemne powiązania między różnymi mechanizmami dochodzenia roszczeń

Jak wspomniano w rozdziale 2, mechanizmy rozpatrywania skarg stanowią zaledwie jedną z kategorii mechanizmu dochodzenia roszczeń. Ponadto, jak wspomniano w rozdziale 3, istnieją różne kategorie i klasy mechanizmu rozpatrywania skarg i organów rozpatrujących skargi.

Zobowiązania, uprawnienia i niewiążące normy referencyjne mające zastosowanie do rozpatrywania skarg w ramach mechanizmu rozpatrywania skarg mogą również potencjalnie mieć zastosowanie do procedur stosowanych w ramach innych mechanizmów dochodzenia roszczeń. Z tego powodu wiedza o możliwych wzajemnych powiązaniach może się okazać istotna dla organów rozpatrujących skargi, a także dla podmiotów rozpatrujących skargi i skarżących. Czasami stosownym działaniem może być zwrócenie na to uwagi skarżącym przez organ rozpatrujący skargi.

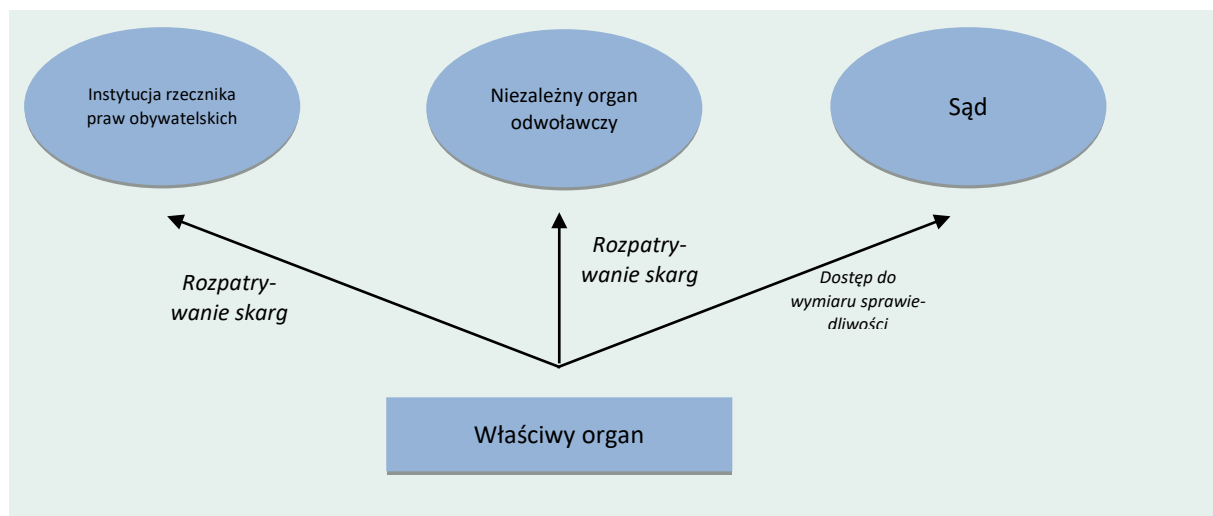
Jak zauważono w tabeli 14, skarżący, którzy nie są zadowoleni z rozpatrywania skarg przez organy pierwszego kontaktu, mają możliwość przekazania sprawy do instytucji rzecznika praw obywatelskich, organu apelacyjnego lub sądu. Procedurę tę zilustrowano na rysunku 6. Aby ograniczyć liczbę powtórnych skarg, nadzorczy organ wyższej instancji może być zainteresowany poprawą ogólnych wyników organów niższej instancji w zakresie rozpatrywania skarg.



Tabela 14: Ewentualne wzajemne powiązania między różnymi mechanizmami dochodzenia roszczeń

Mechanizmy rozpatrywania skarg	Sąd Administracyjny	Sąd cywilny	Sąd Karny
<p>Rozpatrywanie skarg przez organ pierwszego kontaktu może skutkować wniesieniem skargi do instytucji rzecznika praw obywatelskich lub organu apelacyjnego.</p> <p>Z drugiej strony instytucja rzecznika praw obywatelskich lub organ apelacyjny może odmówić zajęcia się skargą, jeżeli nie skorzystano w pierwszej kolejności z mechanizmu pierwszego kontaktu.</p>	<p>Wniesienie skargi do instytucji rzecznika praw obywatelskich może nie spowodować zatrzymania upływu ustawowego terminu na odwołanie się od decyzji administracyjnej do sądu administracyjnego.</p>	<p>Ustalenia instytucji rzecznika praw obywatelskich mogą posłużyć jako dowód.</p>	<p>Skarga wniesiona do administracyjnego organu pierwszego kontaktu rozpatrującego skargi może zostać przekierowana do organów ścigania ds. karnych i może stanowić podstawę wszczęcia postępowania karnego.</p> <p>Instytucje rzecznika praw obywatelskich mogą nie zostać dopuszczone do rozpatrywania skarg dotyczących przewinień karnych.</p>

Rysunek 6: Odwołania dotyczące rozpatrywania skarg





4.4. Środki: Organy rozpatrujące skargi

Bez względu na cele i sposoby rozpatrywania skarg muszą istnieć środki realizacji celów rozpatrywania skarg i inicjowania procesów rozpatrywania skarg. Po pierwsze wymaga to istnienia organów odpowiedzialnych za rozpatrywanie skarg lub ich aspektów. Po drugie organy takie skorzystają na przestrzeganiu zasad dobrej administracji. Po trzecie będą musiały posiadać zdolności, potencjał i narzędzia umożliwiające im rozpatrywanie skarg. Aspekty te zostaną omówione po kolei.

4.4.1. Kategorie i klasy organów rozpatrujących skargi

Skargi można wnosić do jednego organu lub wielu organów równocześnie lub po kolei. Niektóre skargi mogą wpłynąć do organów w większej liczbie państw członkowskich, a niektóre również do Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Role i kompetencje tych różnych organów rozpatrujących skargi będą się różniły. W sekcji 3.5 w tabeli 8 przedstawiono trzy ogólne kategorie:

- organy bezpośrednio zajmujące się skargami w sprawie środowiska przeciwko *innym podmiotom*;
- organy bezpośrednio zajmujące się skargami w sprawie środowiska przeciwko *nim samym*; oraz
- organy nadzorcze zajmujące się skargami dotyczącymi
 - rozpatrywania skarg w sprawie środowiska przez inne podmioty publiczne,
 - sposobu wywiązywania się z obowiązków w zakresie środowiska przez inne podmioty publiczne lub
 - prawa i polityki w zakresie ochrony środowiska.

W praktyce w rozpatrywaniu skarg może uczestniczyć szereg różnych organów. Zakres skarg będzie odzwierciedlał poszczególne rodzaje skarg wnoszonych w praktyce oraz sposób organizacji ich rozpatrywania przez państwa członkowskie.

Zazwyczaj role w zakresie rozpatrywania skarg przypisane do poszczególnych organów rozpatrujących skargi będą się z czasem zmieniały i nie będą wynikały z ogólnego, pierwotnego planu. W efekcie jednym z naczelných wyzwań stojących przed państwami członkowskimi jest zapewnienie spójności między wszystkimi kategoriami i klasami organów rozpatrujących skargi.

Nawet jeżeli rozpatrywanie skarg ewoluowało chaotycznie, zrozumienie ról poszczególnych organów może samo w sobie stanowić ważny krok na drodze do osiągnięcia spójności.

Biorąc pod uwagę wszystkie ewentualne różnice w treści skarg i celach rozpatrywania skarg, trudno jest wyobrazić sobie pojedynczy organ, który byłby w stanie przyjmować i analizować wszystkie skargi w sprawie środowiska, a także odpowiadać na nie i prowadzić związane z nimi działania następcze. Można sobie jednak wyobrazić podejście oparte na „punkcie kompleksowej obsługi”, zgodnie z którym skargę można wysłać w jedno miejsce, z którego zostanie przekazana do organu, który zajmie się nią w najbardziej właściwy sposób – zob. przykład w ramce 20.

4.4.2. Role, uprawnienia i obowiązki prawne organów rozpatrujących skargi

Organy rozpatrujące skargi działają według z góry ustalonych ram prawnych, w których określono ich upoważnienie, funkcje, uprawnienia i zobowiązania. Takie ramy prawne wprowadzą ograniczenia działalności pojedynczych organów. Ograniczą także stopień, w jakim pojedyncze organy mogą spełniać cele związane z rozpatrywaniem skarg.

Często będzie istniało wiele ram prawnych, do których pojedyncze organy rozpatrujące skargi będą się musiały stosować. Niektóre ramy prawne będą charakterystyczne dla samego organu, np. statut ustanawiający agencję ochrony środowiska. Inne ramy prawne mogą mieć zastosowanie do wszystkich instytucji państwowych, np. kodeksy dobrego postępowania administracyjnego. Oczywiście



wszystkie organy rozpatrujące skargi będą musiały przestrzegać prawa w szerszym znaczeniu – np. będą musiały przestrzegać praw podstawowych nie tylko skarżących, ale również osób, przeciwko którym kierowane są skargi.

Ważne jest, aby pojedyncze organy – oraz poszczególne osoby odpowiedzialne za rozpatrzenie skargi – znały ramy prawne wyznaczające te ograniczenia. Poniżej przedstawiono kilka kluczowych pojęć:

- **Upoważnienie:** upoważnienie decyduje o rodzaju skarg, którymi może się zająć organ rozpatrujący skargi, i może być zdefiniowane pod względem treści skarg – np. skargi dotyczące uciążliwości powstałych na danym obszarze geograficznym lub związane z konkretną kategorią instalacji przemysłowych. Upoważnienie będzie się zazwyczaj pokrywało z ogólnym upoważnieniem organu rozpatrującego skargi. Będzie ono również decydować, czy rozpatrujący skargi organ wyższego szczebla, taki jak instytucja rzecznika praw obywatelskich, może zajmować się konkretnymi odwołaniami lub skargami dotyczącymi niewłaściwego administrowania;
- **Funkcje:** niektóre organy rozpatrujące skargi – np. instytucja rzecznika praw obywatelskich – mogły zostać powołane w konkretnym celu zajmowania się skargami dotyczącymi niewłaściwego administrowania. Inne organy rozpatrujące skargi – m.in. inspektoraty – mogą pełnić inne funkcje oprócz rozpatrywania skarg. Upoważnienia i funkcje mogą być w pełni zsynchronizowane – tak, jak ma to prawdopodobnie miejsce w przypadku instytucji rzecznika praw obywatelskich. Mogą być także rozdzielone. Przykładowo inspektorat może być upoważniony do zajmowania się skargami dotyczącymi uciążliwości dla środowiska, choć jego funkcje mogą być ograniczone w przypadkach, gdzie skarga wskazuje na zachowanie przestępcze. W takim przypadku w świetle prawa karnego środki, które należy wprowadzić, będą wymagały udziału organów odpowiedzialnych za ściganie przestępstw;
- **Uprawnienia:** uprawnienia decydują, czy organ rozpatrujący skargi jest upoważniony do naprawienia sytuacji prowadzącej do wniesienia skargi, np. poprzez cofnięcie pozwolenia lub wydanie polecenia oczyszczenia zanieczyszczonego obszaru. Uprawnienia mogą się zasadniczo różnić, nawet w obrębie konkretnej klasy, np. instytucji rzecznika praw obywatelskich;
- **Zobowiązania:** organy rozpatrujące skargi będą także miały do wypełnienia szereg konkretnych obowiązków prawnych.

4.4.3. Koordynacja i współpraca

Istnieje szereg powodów, dla których konieczne jest rozważenie koordynacji i współpracy w ramach poszczególnych organów rozpatrujących skargi i między nimi:

- ewentualna potrzeba przekierowania skarg z jednego organu do drugiego;
- ewentualna potrzeba zajmowania się różnymi aspektami tej samej skargi lub przejmowania jej na różnych etapach jej rozpatrywania przez różne organy rozpatrujące skargi;
- zalety dzielenia się wiedzą i wymiany doświadczeń między organami zajmującymi się podobnymi skargami;
- zalety, jakie ma wpływ organów nadzorczych na praktyki organów niższego szczebla w celu zminimalizowania częstotliwości występowania powtórnych skarg.

Istnieje wiele różnych możliwości zapewnienia koordynacji i współpracy, np. wykorzystanie sieci; opracowanie protokołów ustaleń; oraz kwestia ogólnych zaleceń organów nadzorczych kierowanych do organów niższego szczebla.

Ramka 17: Przykłady koordynacji i współpracy

Irlandia: Na początku pierwszego dziesięciolecia XXI wieku ustanowiono sieć ds. przestrzegania i egzekwowania prawa w zakresie ochrony środowiska w Irlandii, aby poradzić sobie z powszechnym, nielegalnym składowaniem odpadów i systemowym problemem egzekwowania przepisów dotyczących gospo-



darowania odpadami. Zrzesza ona szereg organów, które dbają o zapewnienie przestrzegania przepisów dotyczących gospodarowania odpadami i innych przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska. W jej skład wchodzi samorządy terytorialne i Agencja Ochrony Środowiska, przy czym na wszystkich spoczywa m.in. obowiązek rozpatrywania skarg.

Szkocja: Szkocki Crime Campus założono w celu poprawy współpracy między agencjami ds. poważnych przestępstw i zwalczania terroryzmu. Łączy on główne organizacje zajmujące się egzekwowaniem przepisów i pomaga im w nawiązaniu współpracy oraz koordynowaniu ich podejść i działań wywiadowczych. Nie odpowiada na skargi, jednak mogą one doprowadzić do wszczęcia dochodzenia i ścigania przestępstw przeciwko środowisku.

4.5. Środki: zasady

Praca organów rozpatrujących skargi nie jest obwarowana jedynie ramami prawnymi. Decydują o niej także często zasady dobrej administracji. Mogą je formułować wewnętrznie same organy lub zewnętrznie inne organy. Zasady mogą stanowić podstawę celów w zakresie rozpatrywania skarg i przyczyniać się do zapewnienia zaufania. W tabeli 15 przedstawiono szereg zasad, które są często wymieniane.

Tabela 15: Zasady dobrej administracji

Współpraca ze skarżącymi	Organizacja	Informacja	Proces
Jasność celu	Niezależność	Przejrzystość	Sprawiedliwość
Dostępność	Kompleksowość	Poufność	Elastyczność
Prostota	Rozwiązywanie problemów i wprowadzanie zmian		Skuteczność
	Współpraca		Niezależność i bezstronność
	Rozliczalność		Szybkość reakcji

Warto podkreślić kilka kwestii. Po pierwsze, zasady nie stanowią terminów naukowych, a jedynie wyrażają wartości; te same lub podobne wartości można wyrazić, używając innych terminów, w zależności od kontekstu. Po drugie, jak pokazuje przykład z ramki 18, lista wymienionych powyżej zasad nie jest wyczerpująca. Po trzecie, nie wszystkie zasady są tak samo ważne w przypadku każdego mechanizmu lub etapu rozpatrywania skarg. Po czwarte, możliwe, że niektóre zasady będzie trzeba czasami pogodzić z innymi, np. przejrzystość z poufnością. Co więcej, niektóre zasady całkowicie lub częściowo pokrywają się ze zobowiązaniami prawnymi.

Ramka 18: Przykład zasad dobrej administracji

Belgia: Flamandzka służba rzecznika praw obywatelskich opracowała zasady dobrej administracji, które mają uniwersalne zastosowanie i mogą stanowić przykład dla innych organów rozpatrujących skargi.

1. **Zgodność z prawem:** Szeroko pojęte właściwe zastosowanie przepisów stanowi podstawową normę społecznego państwa konstytucyjnego. To, co nie jest legalne, jest oczywiście sprzeczne z zasadami dobrego zarządzania.
2. **Odpowiednie uzasadnienie:** Służby publiczne odpowiednio wyjaśniają i uzasadniają decyzje i działania oraz przytaczają motywy stojące za ich decyzjami i działaniami.
3. **Równorzędność i bezstronność:** Sprawy równorzędne są traktowane w sposób jednakowy i bezstronny. Zasada niedyskryminacji stanowi pewien wariant tej zasady.



4. **Pewność prawa i uzasadnione zaufanie:** Rząd gwarantuje jasność i pewność obowiązujących norm prawnych. Obywatele powinni być w stanie jednoznacznie określać swoje uprawnienia i zobowiązania. Brak działania prawa wstecz w przypadku norm prawnych stanowi oczywisty wymóg.
5. **Sprawiedliwość/rozsądne podejście i proporcjonalność:** Rozpatrując różne warianty, służby publiczne w dostatecznym stopniu przykładają wagę do interesów zainteresowanych obywateli. Sankcje powinny być proporcjonalne do przestępstwa popełnionego przez obywatela.
6. **Właściwe traktowanie:** Będąc przedstawicielami rządu, urzędnicy państwowi w kontaktach z obywatelami zachowują się w sposób przyzwoity, uprzejmy i pomocny.
7. **Proaktywne świadczenie usług:** Służby publiczne nie tylko odpowiadają na zapytania. Służby publiczne powinny przekazywać obywatelowi informacje, o które się nie zwracał, i służyć pomocą, która ma istotne znaczenie dla zainteresowanego obywatela, lub skierować obywatela do właściwej jednostki. Rząd będzie z własnej inicjatywy informował obywatela o postępach w jego sprawie.
8. **Starannie prowadzona korespondencja:** Sposób, w jaki służba publiczna obchodzi się z pismami, wnioskami i formularzami od obywateli ma znaczenie dla opinii publicznej. Kiedy kierują pismo do służby publicznej, obywatele powinni otrzymać powiadomienie o odbiorze w przypadku, gdy sprawy nie można załatwić od razu. W korespondencji należy podać imię i nazwisko oraz dane kontaktowe urzędnika państwowego zajmującego się aktami.
9. **Łatwość dostępu:** Służby publiczne powinny być dostatecznie dostępne pod telefonem lub fizycznie. Oznacza to rozsądną odległość i łatwy dostęp do budynków, ale również dużą rozpiętość godzin otwarcia urzędu zapewniającą obsługę przyjazną dla użytkownika.
10. **Skuteczne ogólne rozpowszechnianie informacji:** Służby rządowe dbają, aby ogólnie rozpowszechniane informacje były zrozumiałe, prawidłowe i pełne, a także efektywnie docierały do grupy docelowej.
11. **Dobra praktyka wykonawcza i dokładność administracyjna:** Dobra służba publiczna działa w sposób precyzyjny, reaguje rozwiązaniem problemu i w porę koryguje błędy. Służba przeprowadza kontrole jakości.
12. **Rozsądne ramy czasowe rozpatrywania skarg:** Służby publiczne podejmują działanie w przewidzianym lub rozsądnym terminie.
13. **Skuteczna koordynacja:** Służby publiczne zapewniają skuteczną współpracę, koordynację i komunikację z innymi służbami publicznymi i organizacjami prywatnymi. Dotyczy to także interakcji między poszczególnymi departamentami służb publicznych.
14. **Prywatność:** Podczas kontaktów z obywatelami urzędnicy państwowi szanują ich prywatność.

4.5.1. Współpraca ze skarżącymi

Sposób, w jaki organy umożliwiają skarżącym nawiązanie ze sobą współpracy, jest ważny pod względem spełnienia oczekiwań.

Jasność roli i celu: Organ rozpatrujący skargi ma większą szansę na zajęcie się skargą w sposób zadowalający, jeżeli w sposób przejrzysty określi swoją rolę i cel(e) pracy związanej z rozpatrywaniem skarg. Można to osiągnąć na przykład dzięki dobrze sformułowanej deklaracji celów.

Dostępność: Dostępność oznacza jasne wytłumaczenie społeczeństwu sposobu wnoszenia skargi oraz działania mechanizmu rozpatrywania skarg. Oznacza to również ułatwienie składania skarg, np. za pomocą portali kompleksowej obsługi, oraz, w stosownych przypadkach, dopuszczenie różnych sposobów wnoszenia skarg. Wskazówki mogą ułatwić uzyskanie dostępu, m.in. w odniesieniu do dość konkretnych procedur rozpatrywania skarg, tak jak w przykładzie austriackim przedstawionym w ramce 19.

Ramka 19: Przykłady dostępności

Portugalia: Na stronie internetowej portugalskiego rzecznika praw obywatelskich udostępniono tekst na temat wnoszenia skarg w języku portugalskim i angielskim. Na dole strony internetowej znajduje się przycisk „dostępność”, dzięki któremu pojawiają się kolejne możliwości dla osób ze szczególnymi potrzebami. Tekst brzmi następująco: „*Każda osoba może wnieść skargę do rzecznika praw obywatelskich, podając fakty i uzasadnienie potwierdzające zarzut nielegalności lub niesprawiedliwości działań organów administracji*”



publicznej, podmiotów prywatnych korzystających z uprawnień publicznych lub prowadzących działalność leżącą w interesie ogólnym, szczególnie związaną z łamaniem praw podstawowych lub także stanowiącą odpowiednik łamania tych praw”.

Skargi można wnosić pisemnie lub ustnie. Będą one zawierać tożsamość i adres skarżącego oraz, w stosownych przypadkach, jego podpis. Jeżeli skarga jest składana ustnie, spisuje się ją, a następnie skarżący podpisuje ją (w stosownych przypadkach).

Obywatele mogą wnosić skargi listownie, telefonicznie, faksem, pocztą elektroniczną (dane kontaktowe znajdują się na stronie internetowej) lub przesłać specjalny formularz dostępny na stronie internetowej. Mogą także przedstawić swoje skargi osobiście w biurze rzecznika praw obywatelskich.

Austria: Finansowane w ramach unijnego programu LIFE Ökobüro stowarzyszenie organizacji pozarządowych promujących ochronę środowiska i zwierząt przygotowało wskazówki dotyczące skarg w sprawie środowiska składanych zgodnie z austriacką federalną ustawą o odpowiedzialności za środowisko, która wdraża dyrektywę w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

Prostota: Zasada ta ściśle wiąże się z dostępnością. W myśl tej zasady zakłada się, że wniesienie skargi powinno być proste i nie wymagać zbyt wiele wysiłku. Wytłumaczenie dostępności prostym i jasnym językiem stanowi jeden z aspektów.

4.5.2. Organizacja organów rozpatrujących skargi i systemów rozpatrywania skarg

Zasady dobrej administracji są istotne dla organizacji zarówno poszczególnych organów rozpatrujących skargi, jak i dla systemów rozpatrywania skarg obejmujących więcej niż jeden organ.

Niezależność: Niezależność poszczególnych organów rozpatrujących skargi od wpływu politycznej stronniczości lub prywatnych interesów ma kluczowe znaczenie pod względem zapewnienia zaufania obywateli. Dotyczy to również pracowników takich organów. Zastosowanie deklaracji dotyczących konfliktów interesów może stanowić odpowiednie narzędzie do zapewnienia niezależności i braku stronniczości.

Kompleksowość: Mechanizmy i systemy rozpatrywania skarg muszą być zgodne z zasadą kompleksowości, jeżeli mają właściwie osiągać cele w zakresie rozpatrywania skarg. W kontekście skupionego na obywatelu celu ochrony praw obywatelskich na przykład projekt i zastosowanie mechanizmu i systemu rozpatrywania skarg będą musiały obejmować uprawnienia organów do działania w sytuacjach, w których prawa są naruszane. W przeciwnym razie mechanizm składania skarg może być postrzegany jako bezsensowny. Kompleksowość można uwzględnić w funkcjach pojedynczego organu rozpatrującego skargi w fazie projektowania lub można ją rozciągnąć na funkcje różnych współpracujących organów rozpatrujących skargi.

Rozwiązywanie problemów i wprowadzanie zmian: Aby organ rozpatrujący skargi nie stał się mechanicznym narzędziem biurokracji, ważne może się okazać w jego przypadku przestrzeganie zasady rozwiązywania problemów i wprowadzania zmian. Znajduje to odzwierciedlenie w takich aspektach rozpatrywania skarg jak zainteresowanie prawdopodobnymi powodami udowodnionych problemów oraz zakres potencjalnych rozwiązań.

Współpraca: Dobra współpraca między organami rozpatrującymi skargi pomaga osiągnąć kompleksowość w sytuacjach, w których funkcje rozpatrywania skarg w odniesieniu do tej samej skargi są rozdzielone na różne organy. Mówiąc bardziej ogólnie, powinna służyć poprawie ogólnej efektywności systemu rozpatrywania skarg dzięki możliwości dzielenia się wiedzą przez poszczególne organy tworzące system. Kwestie praktycznych środków ułatwiania współpracy poruszono w sekcji 4.4.3.

Rozliczalność: Rozliczalność oznacza, że organy ponoszą odpowiedzialność za swoje decyzje i działania. Instytucje rzecznika praw obywatelskich i inne organy nadzorcze mogą zapewnić rozliczalność, umożliwiając rozpatrywanie skarg dotyczących niewłaściwego administrowania. Rozliczalność można jednak wykazać w inny sposób, m.in. dzięki publikowaniu okresowych sprawozdań



z działalności zawierających informacje ilościowe i jakościowe na temat pracy organów rozpatrujących skargi.

4.5.3. Informacje na temat skarg i rozpatrywania skarg

Mając do czynienia z informacjami, organy rozpatrujące skargi muszą zrównoważyć interes publiczny w zakresie przejrzystości z wymaganiami w zakresie poufności.

Przejrzystość: Przejrzystość może mieć znaczenie zarówno dla skarżących, jak i zainteresowanych stron, w tym szerszych kręgów społeczeństwa. Jeżeli chodzi o skarżących, wiąże się z tym, że organ rozpatrujący skargi przekazuje skarżącemu informacje na temat sposobu rozpatrywania skargi. Jeżeli chodzi o inne zainteresowane strony, może to oznaczać, że informacje przekazywane na żądanie lub w drodze aktywnego rozpowszechniania będą być może zanonimizowane na potrzeby sprawozdania z działalności. Przejrzystość wobec skarżących i zainteresowanych stron będzie musiała zostać ograniczona w przypadku, gdy informacje wymagają poufnego rozpatrywania lub uzasadniają takie rozpatrywanie.

Poufność: Istnieje wiele powodów, dla których poufne rozpatrywanie informacji może być konieczne lub właściwe. Na przykład w interesie skarżącego może leżeć, aby nie ujawniać jego tożsamości stronie, przeciwko której kierowana jest skarga (choć istnieją wyjątki, jak w przypadku, gdy skargę wnosi się do instytucji rzecznika praw obywatelskich w sprawie potraktowania konkretnego obywatela przez konkretny organ administracji publicznej). Rozpatrywanie samej skargi może też obejmować etapy poufne – np. gdy przekazywane są informacje na temat działań przestępczych, które prowadzą do wprowadzenia środków przewidzianych w kodeksie karnym.

4.5.4. Procesy i procedury rozpatrywania skarg

Ponadto omawiane zasady mają również istotne znaczenie w przypadku procesów i procedur związanych z rozpatrywaniem pojedynczych skarg.

Sprawiedliwość: Sprawiedliwość rozumianą jako słuszność można promować dzięki wysokiemu poziomowi ogólnej przejrzystości i spójności w ramach mechanizmu rozpatrywania skarg oraz dzięki umożliwieniu skarżącym śledzenia ich skarg w całym procesie. Sprawiedliwość musi także obejmować domniemanych przestępców, ponieważ nie wszystkie skargi są należycie uzasadnione.

Elastyczność: System rozpatrywania skarg powinien posiadać możliwość reagowania na różnego rodzaju skargi, podlegać stałej ocenie i być ciągle udoskonalany, np. dzięki wymianie dobrych praktyk.

Spójność: Chociaż w procesach rozpatrywania skarg przewidziano elastyczność, powinny one być spójne, aby zapewnić sprawiedliwość.

Skuteczność: Skuteczność mechanizmów rozpatrywania skarg zależy od różnych czynników – m.in. od zdolności finansowych organu rozpatrującego skargi oraz wiedzy fachowej jego pracowników. Może to wymagać istnienia etosu rozwiązywania problemów oraz możliwości nadawania skargom priorytetu, w tym podejmowania decyzji o wstrzymaniu się od rozpatrywania niektórych skarg.

Niezależność i bezstronność: Te elementy są ważne nie tylko na szczeblu organu rozpatrującego skargi, ale także w odniesieniu do procedur na każdym etapie procesu rozpatrywania skarg.

Szybkość reakcji: Zaufanie można zdobyć udzielając skarżącemu informacji zwrotnej na temat etapu, na którym znajduje się rozpatrywanie skargi, oraz wszelkich podjętych środków, takich jak nawiązanie kontaktu z podmiotem gospodarczym. Skargi zgłaszane przez skarżących w odniesieniu do organów rozpatrujących skargi obejmują m.in. brak informacji zwrotnej. Wrażenie braku szybkiej reakcji można wyeliminować, przekazując skarżącym potwierdzenie odbioru oraz informacje na temat spodziewanych ram czasowych procesu rozpatrywania skarg, a także rozstrzygając co do istoty skargi w rozsądnym terminie.



4.6. Środki: zdolności, potencjał i narzędzia

Aby osiągnąć cele i postępować na poszczególnych etapach procesu rozpatrywania skarg zgodnie z zasadami dobrej administracji, konieczne jest posiadanie odpowiednich zdolności, potencjału i narzędzi. Te elementy mają charakter synergiczny, tj. wzmacniają się nawzajem.

„Zdolności” odnoszą się do umiejętności organu rozpatrującego skargi podejmowania działań istotnych z punktu widzenia rozpatrywania skarg, m.in. wykonywania wszelkich niezbędnych analiz prawnych lub technicznych. „Potencjał” oznacza zasoby konieczne, aby zdolności mogły zostać efektywnie wykorzystane. Obejmuje zasoby finansowe i ludzkie, a także wsparcie techniczne. „Narzędzia” umożliwiają bardziej skuteczne i efektywne wykorzystanie dostępnego potencjału: np. protokół dotyczący rozpatrywania skarg związanych z konkretnym tematem, takim jak hałas lub odory, może wprowadzić do rozpatrywania skarg więcej przejrzystości i skuteczności.

4.6.1. Zdolności

Logiczne rzecz biorąc, zdolności powinny odpowiadać upoważnieniu i funkcjom organu rozpatrującego skargi. Organ rozpatrujący skargi w pierwszej instancji będzie musiał posiadać zdolności techniczne i naukowe, aby np. rozumieć i analizować zanieczyszczenie oraz uciążliwości dla środowiska. Zdolności prawne mogą się okazać również niezbędne, aby zidentyfikować odpowiednie zobowiązania, uprawnienia i odpowiedzialność. Aby przygotować sprawozdania z działalności obejmujące analizę statystyczną i inne rodzaje analizy, oprócz zdolności w zakresie rozpatrywania pojedynczych skarg konieczne mogą się okazać zdolności na szczeblu całej organizacji.

4.6.2. Potencjał i narzędzia

Tabela 16: Potencjał i narzędzia na potrzeby rozpatrywania skarg

Zasoby finansowe	Zasoby ludzkie	Wsparcie techniczne	Narzędzia służące skuteczności	Narzędzia do celów oceny i sprawozdawczości	Narzędzia służące proaktywności
Budżetowanie Alokacja zasobów	Liczby Wiedza fachowa Obowiązki Szkolenia	Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT)	Wskazówki dla skarżących Formularze i wzory dla skarżących Wzory rozpatrywania skarg Standardowe pisma i klauzule Kryteria ustalania priorytetów	Ocena Sprawozdawczość	Struktura mechanizmów rozpatrywania skarg Inne formy udziału obywatelom Uczenie się



			Protokoły Wytyczne i wyjaśnienia Punkty odniesienia Przeszukiwalne bazy danych		
--	--	--	---	--	--

4.6.3. Potencjał: zasoby finansowe

Organy rozpatrujące skargi potrzebują zasobów finansowych, aby mogły wykonywać efektywnie swoją pracę. Oprócz posiadania ogólnego budżetu będą musiały rozdzielić zasoby między różne aspekty tej pracy. Alokacja zasobów może obejmować dokonywanie bardziej długoterminowych inwestycji i podejmowanie bardziej długoterminowych zobowiązań, takich jak opracowanie i wdrożenie podejść opartych na nauce obywatelskiej. Na szczęblu UE dostępne jest pewne ograniczone wsparcie w ramach rozporządzenia w sprawie programu LIFE na zasadzie konkurencyjnych przetargów dotyczących finansowania.

4.6.4. Potencjał: zasoby ludzkie

Stanowią one główny zasób organów rozpatrujących skargi. Osoby odpowiedzialne za rozpatrywanie skarg muszą być w stanie radzić sobie ze złożonością poszczególnych skarg, a także z ewentualnymi wahaniami tendencji do składania skarg i ich nieregularnością. Osoby przyznające zasoby ludzkie i zarządzające nimi muszą mieć to na uwadze. W grę wchodzi różne aspekty, szczególnie **liczba pracowników, ich wiedza fachowa, obowiązki i wyszkolenie**. Należy znaleźć sposoby, aby dopasować te aspekty do wyzwań związanych z rozpatrywaniem skarg. Liczy się każdy aspekt. Zbyt mała liczba osób odpowiedzialnych za rozpatrywanie skarg w stosunku do liczby otrzymanych skarg może oznaczać, że mechanizm rozpatrywania skarg będzie z trudem funkcjonował. Brak wiedzy fachowej może sprawić, że skargi będą niedokładnie analizowane lub rozpatrywane w sposób niezadowolający. Wiele osób pierwszego kontaktu odpowiedzialnych za rozpatrzenie skargi ma również obowiązki inne niż rozpatrywanie skarg, co będzie trudne do pogodzenia pod względem czasu i uwagi. Niska jakość lub brak szkoleń może oznaczać, że potencjał dostępnego personelu nie zostanie w pełni wykorzystany lub że ważne aspekty postępowania, m.in. przestrzeganie zasad dobrej administracji i brak konfliktu interesów, nie zostaną odpowiednio zapewnione.

4.6.5. Potencjał: wsparcie techniczne

Wsparcie techniczne będzie zazwyczaj oznaczało wdrożenie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) na niektórych lub wszystkich etapach procesu rozpatrywania skarg.

Główne wsparcie może polegać na wykorzystaniu ICT do utworzenia i prowadzenia elektronicznej ewidencji otrzymanych skarg.

Wsparcie może być bardziej rozbudowane. Może przyczynić się do kierowania skarg do właściwego organu rozpatrującego skargi lub mechanizmu rozpatrywania skarg oraz przekazywania skarżącym i opinii publicznej podstawowych informacji na temat przebiegu rozpatrywania skarg, jak przesta-






wiono w ramce 20. W przypadku podejść opartych na nauce obywatelskiej może wspomagać systematyczne gromadzenie i przetwarzanie danych przekazywanych przez skarżących. Najbardziej zaawansowane formy wsparcia będą stanowiły podstawę szeregu narzędzi zwiększających efektywność i wspomagających ocenę.

Ramka 20: Przykład wsparcia technicznego

Niemcy: *Brandenburger Maerker* to portal internetowy umożliwiający obywatelom zgłaszanie w swoich gminach informacji dotyczących lokalnych problemów, takich jak wyboje na drogach, nielegalne wysypiska śmieci lub utrudnienia dla osób niepełnosprawnych. Internetowy formularz kontaktowy służący do przekazania informacji obejmuje trzy pytania:

1. Gdzie?
2. Co?
3. Kto?

Każde zgłoszenie jest publikowane na stronie internetowej, a jego status jest oznaczany światłem drogowym:

-  Otrzymano
-  W toku
-  Zakończono

Do każdego zgłoszenia opublikowanego na stronie internetowej dodany zostaje również komentarz dotyczący tego, co jest robione w danej sprawie.

4.6.6. Narzędzia zwiększające efektywność

Aby zwiększyć efektywność mechanizmów i procesów rozpatrywania skarg, można użyć szeregu określonych narzędzi. Takie narzędzia istnieją na każdym etapie rozpatrywania skarg.

Wskazówki dla skarżących: Wskazówki mogą pomóc skarżącym w zrozumieniu, czego rzeczywiście można się spodziewać po mechanizmie rozpatrywania skarg, i pomóc im w formułowaniu skarg, które będzie łatwiej rozpatrywać.



Ramka 21: Przykład wskazówek dla skarżących

Irlandia: W Irlandii Agencja Ochrony Środowiska wydała łatwą w zrozumieniu ulotkę ilustrującą sposób wnoszenia skargi w sprawie środowiska. Zrzut ekranu przedstawiający okładkę zamieszczono poniżej. Wspomnianą tutaj ulotkę ilustrującą zamieniono na wskazówki internetowe na stronie internetowej Agencji Ochrony Środowiska www.epa.ie.



Formularze i wzory składania skarg: Można wykorzystać formularze i wzory składania skarg, aby uzyskać od skarżącego kluczowe informacje i odpowiednio skierować skargę.

Takie wzory mogą obejmować:

- dane kontaktowe skarżącego, w tym imię i nazwisko, adres, numer telefonu oraz adres e-mail (w stosownych przypadkach);
- informację, czy dana osoba działa we własnym imieniu, czy w imieniu kogoś innego;
- opis przedmiotu skargi, w tym lokalizację, daty i czas;
- wykaz konkretnych obaw, poczynając od najbardziej istotnej;
- informacje potwierdzające;
- informacje dotyczące oczekiwań w odniesieniu do skargi, tj. tego, co skarżący ma nadzieję osiągnąć;
- preferowany sposób komunikacji, np. telefoniczny, mailowy lub listowny.



Ramka 22: Przykład wzoru dla skarżących

Portugalia: W przypadku skarg kierowanych do portugalskiego rzecznika praw obywatelskich, łatwo zrozumiały formularz internetowy prowadzący skarżącego krok po kroku znajduje się na stronie internetowej¹⁸, tak jak przedstawiono na poniższym zrzucie ekranu.

The screenshot shows the 'Formulário de Queixa' (Complaint Form) for the Portuguese Ombudsman (PROVEDOR DE JUSTIÇA). The form is titled '1 - Dados do(a) Reclamante' (1 - Complainant Data). It includes the following fields and options:

- Nome Completo:** Text input field with a red asterisk (*) indicating it is mandatory.
- Endereço de Correio Eletrónico:** Text input field with a red plus sign (+) indicating it is optional.
- Número de Identificação Fiscal:** Text input field with a red plus sign (+) indicating it is optional. A note below states: 'Não é obrigatório. Todavia, se a queixa se refere a assuntos fiscais, a indicação pode ser indispensável.' (It is not mandatory. However, if the complaint refers to tax matters, the indication may be indispensable.)
- Endereço:** Text input field with a red plus sign (+) indicating it is optional.
- Cidade/Localidade:** Text input field with a red plus sign (+) indicating it is optional.
- Código Postal:** Text input field with a red plus sign (+) indicating it is optional.
- País:** Text input field with 'Portugal' selected.
- Telefone:** Text input field with a red plus sign (+) indicating it is optional.
- Telemóvel:** Text input field with a red plus sign (+) indicating it is optional.
- Fax:** Text input field with a red plus sign (+) indicating it is optional.
- Apresenta a queixa no interesse:** Radio button options:
 - Próprio.
 - De outra pessoa.
 - De pessoa coletiva.

At the bottom of the form, there are four buttons: 'Anterior', 'Próximo', 'Limpar', and 'Cancelar'. A red note at the bottom left states: '(*) Campos Obrigatórios' and '(+) Pelo menos um dos campos deve ser preenchido para efeitos de contacto'.

Wzory rozpatrywania skarg: Jak pokazuje poniższy przykład, wzory można również opracować na potrzeby rozpatrywania skarg.

Ramka 23: Lista kontrolna IMPEL dotycząca rozpatrywania skarg

¹⁸ <https://servicos.provedor-jus.pt:7777/FormularioDeQueixas/Step1.aspx>



Checklist to handle a complaint	
	comments
Incoming complaint	<input type="checkbox"/> personal <input type="checkbox"/> by telephone <input type="checkbox"/> written <input type="checkbox"/> recurrent complaint date:
Name, if necessary phone and address of the complainant	
Type of complaint	<input type="checkbox"/> noise <input type="checkbox"/> smell <input type="checkbox"/> dust <input type="checkbox"/> safety of work <input type="checkbox"/> others
Facts and circumstances	
Site visit	<input type="checkbox"/> not necessary <input type="checkbox"/> date of site visit:
Expert or own measurement	<input type="checkbox"/> expert report <input type="checkbox"/> measurement <input type="checkbox"/> not necessary date:
Results of measurement	
Actions, sanctions, measures	<input type="checkbox"/> Warning letter <input type="checkbox"/> subsequent order/notice <input type="checkbox"/> fine <input type="checkbox"/> others: <input type="checkbox"/> neighbourhood dialogue recommended <input type="checkbox"/> neighbourhood dialogue started at (date) <input type="checkbox"/> neighbourhood dialogue finished at(date) successfully Y./J.N.? <input type="checkbox"/> others
Control of implementation / realisation	What – when – which result?
Feedback to the complainant	<input type="checkbox"/> personal <input type="checkbox"/> by telephone <input type="checkbox"/> written date:
Ultimate settlement / completion	date:

Standardowe pisma i klauzule: Organy rozpatrujące skargi mogą zaoszczędzić czas i zapewnić spójność, wykorzystując standardowe pisma. Przykład stanowią standardowe potwierdzenia odbioru. Kolejny przykład to standardowe odpowiedzi na nieuzasadnione i powracające skargi. Standardowe klauzule można dodawać do indywidualnych odpowiedzi, np. w celu wyjaśnienia prawnych lub innych formalnych aspektów.

Kryteria ustalania priorytetów: Kryteria ustalania priorytetów mogą stanowić ramy, które umożliwiają organom rozpatrującym skargi zajęcie się wyzwaniami, takimi jak krótkotrwałe wzrosty liczby otrzymanych skarg lub udzielanie zróżnicowanych odpowiedzi na skargi różnej wagi. Na przykład organy pierwszego kontaktu rozpatrujące skargi mogą stosować nieformalne procedury rozpatrywania skarg o mniejszym znaczeniu, a w bardziej poważnych – bardziej formalne, rozbudowane procedury.



Protokoły: Ustalanie protokołów do celów rozpatrywania szczególnego rodzaju skarg może sprawić, że takie rozpatrywanie stanie się bardziej przewidywalne i skuteczne.

Ramka 24: Przykład protokołu

Irlandia: Opracowano krajowy protokół dla skarg dotyczących hałasu wnoszonych do samorządów terytorialnych. Opracowała go grupa robocza złożona z pracowników samorządu terytorialnego przy pomocy Agencji Ochrony Środowiska i Departamentu Środowiska w ramach sieci ds. przestrzegania i egzekwowania prawa w zakresie ochrony środowiska w Irlandii.

Wytyczne i wyjaśnienia: Organom rozpatrującym skargi można udostępnić, lub same mogą opracować proste wytyczne i wyjaśnienia na potrzeby osób odpowiedzialnych za rozpatrywanie skarg, np. dotyczące powszechnie występujących aspektów prawnych.

Punkty odniesienia: Aby zapewnić orientacyjne ramy czasowe ukończenia różnych etapów rozpatrywania skarg, można wyznaczyć punkty odniesienia. Rozpatrywanie pojedynczych skarg można oceniać względem takich punktów odniesienia. Ważne jest jednak, aby uwzględnić potencjalną złożoność niektórych skarg oraz potrzebę wydłużenia ram czasowych potrzebnych na ich rozpatrzenie.

Przeszukiwalne bazy danych: Aby zwiększyć efektywność rozpatrywania skarg, można korzystać z ewidencji, jednak musi być ona łatwo dostępna. Przeszukiwalne bazy danych mogą wskazać, czy istnieją podstawowe wzorce, np. wcześniejsze skargi dotyczące tego samego przedmiotu.

4.6.7. Narzędzia do celów oceny i sprawozdawczości

Narzędzia do celów oceny stanowią środki umożliwiające okresowe spojrzenie wstecz na wyniki mechanizmu rozpatrywania skarg lub organu rozpatrującego skargi.

Narzędzia te pozwalają organom rozpatrującym skargi i innym uzyskać obszerniejsze informacje. Mogą na przykład przyczynić się do określenia, w jakim stopniu organ rozpatrujący skargi wypełnia swoją przewidzianą rolę, a także czy ma odpowiedni poziom, dysponuje odpowiednimi zdolnościami i potencjałem oraz wykorzystuje właściwe narzędzia. Pozwalają one również uwidocznić najbardziej poważne obawy skarżących oraz środki podjęte w celu ich rozwiązania, a także zasignalizować kwestie, które zasługują na nowe rozwiązania w zakresie kształtowania polityki.

Narzędzia do celów sprawozdawczości pozwalają zapewnić przejrzystość. Ich wykorzystanie często idzie w parze z zastosowaniem narzędzi do oceny. Sprawozdawczość może mieć istotne znaczenie pod względem przekonywania polityków i decydentów o zasadności wykorzystania zasobów przez organy rozpatrujące skargi. Mogą również mieć znaczenie w zdobywaniu zaufania publicznego i stanowić środki podnoszenia świadomości na temat problemów środowiskowych.

Ocena i sprawozdawczość mogą mieć charakter wewnętrzny albo zewnętrzny.

Organ rozpatrujący skargi może dokonywać własnych ocen przy użyciu takich środków jak kontrole wewnętrzne oraz analizy ilościowe i jakościowe, a następnie przedstawiać ich wyniki w ogólnych sprawozdaniach z działalności lub sprawozdaniach na konkretny temat.

Dokonywać oceny lub prowadzić sprawozdawczość na temat organu rozpatrującego skargi może też inny niezależny organ. Oceny zewnętrznej może dokonywać lub sprawozdawczość może prowadzić organ wyższego szczebla rozpatrujący skargi, np. instytucja rzecznika praw obywatelskich.

Ewaluacja może obejmować zarówno oceny ilościowe, jak i jakościowe.

Ilościowe oceny mogą dotyczyć statystyki w odniesieniu do otrzymanych skarg; zasobów użytych w celu ich rozpatrzenia („nakładów”); oraz przestrzegania punktów odniesienia i podobnych kryteriów, jak również liczb i rodzajów wdrożonych środków („wyników”) Ocena ilościowa będzie ułatwiona dzięki wsparciu technicznemu i dostępności narzędzi zwiększających efektywność, np. baz danych, które można łatwo przeszukiwać.



Oceny ilościowe mogą służyć do badania ogólnych problemów poruszanych w skargach – np. utrzymywania się pewnego rodzaju zanieczyszczeń lub uciążliwości dla środowiska oraz czynników przyczynowych.

Sprawozdania z działalności i tematyczne dają możliwość uwydatnienia wyników ocen ilościowych i jakościowych. Mogą również służyć uwydatnieniu dobrych **wyników** rozpatrywania skarg i budowaniu świadomości w mediach i szerszym społeczeństwie w sytuacjach, w których ich publikacji towarzyszy aktywne informowanie mediów.

Oceny i sprawozdania zewnętrzne mogą obejmować zalecenia dla organu rozpatrującego skargi w zakresie sposobów udoskonalania mechanizmu rozpatrywania skarg lub poszczególnych aspektów procesu rozpatrywania skarg.

Ramka 25: Przykład sprawozdawczości

Portugalia: W Portugalii rzecznik praw obywatelskich składa sprawozdanie roczne w Parlamencie. Zawiera ono informacje na temat: spraw wszczętych z własnej inicjatywy, kontroli, otrzymanych skarg, podjętych działań i osiągniętych wyników.

Rzecznik może również publikować sprawozdania dotyczące konkretnych spraw, jeżeli w skargach wskazano na systemowe uchybienia wymagające usunięcia.

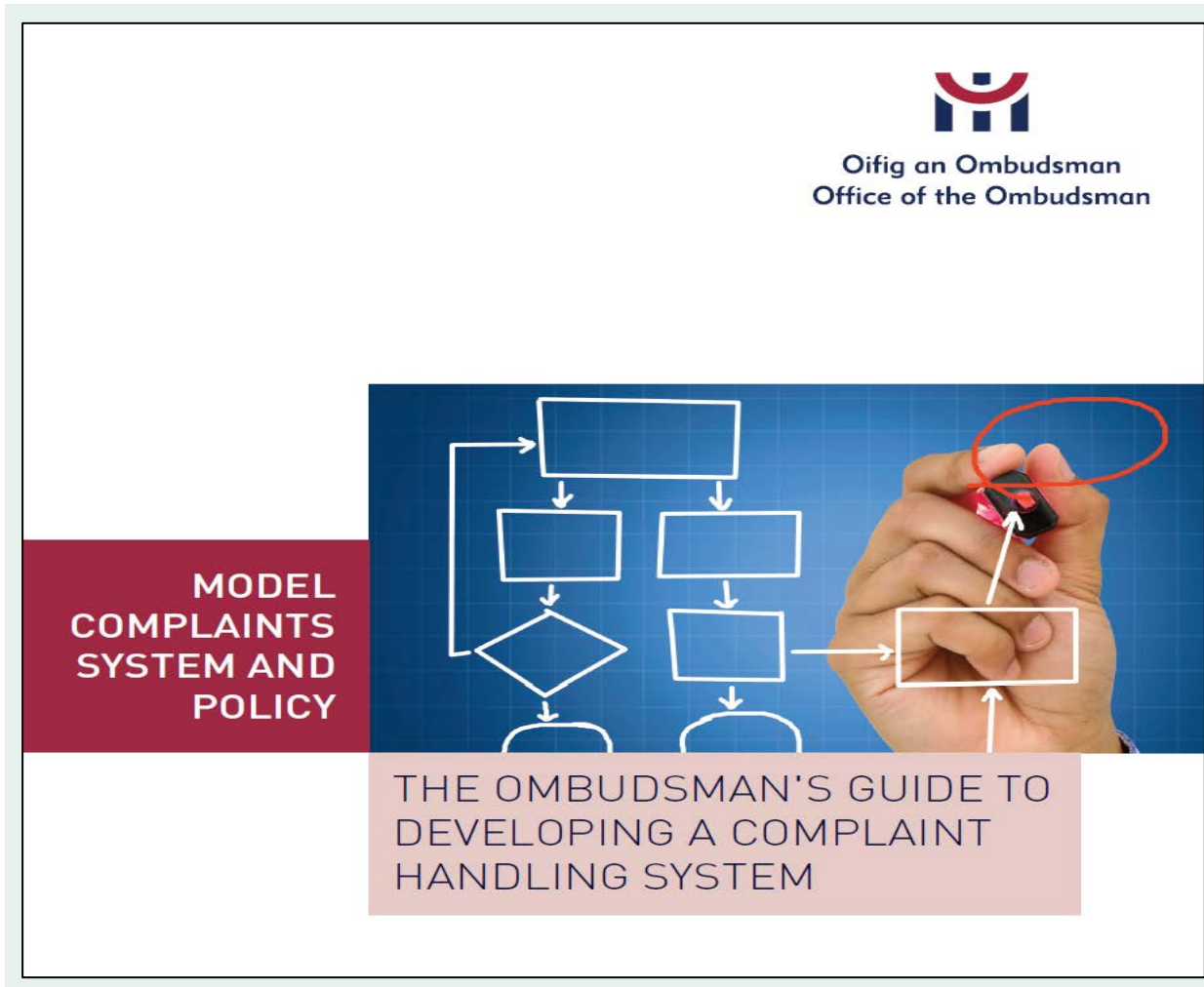
4.6.8. Narzędzia służące proaktywności

Skargi są wyrazem niezadowolenia. W związku z tym sensowne jest ograniczenie w pierwszej kolejności przyczyn niezadowolenia, co tym samym pozwoli uniknąć konieczności składania skarg. Sposoby zmniejszenia niezadowolenia obejmują poprawę głównych mechanizmów rozpatrywania skarg przez organ pierwszego kontaktu oraz skuteczne wykorzystanie innych form udziału obywateli. Proaktywność oznacza nie tylko ograniczenie poziomu niezadowolenia prowadzącego do składania skarg, ale również nauczenie się bardziej efektywnego rozpatrywania skarg.

Struktura mechanizmu rozpatrywania skarg: W przypadku większości systemów rozpatrywania skarg ich struktura będzie miała więcej szczebli niż jeden. Niezadowolenie z jednego mechanizmu rozpatrywania skarg może prowadzić do powtórnych skarg kierowanych do organu rozpatrującego skargi na wysokim szczeblu, takiego jak instytucja rzecznika praw obywatelskich. Dobra struktura mechanizmów rozpatrywania skarg przez organ pierwszego kontaktu powinna przyczynić się do zmniejszenia prawdopodobieństwa, że obywatele będą uciekać się do składania powtórnych skarg, i ułatwić organom nadzoru poprawę zarządzania nadzorowanymi przez nie organami. Na przykład instytucja rzecznika praw obywatelskich może zaopatrzyć inne organy w przewodnik dotyczący opracowywania mechanizmu rozpatrywania skarg – zob. ilustracja na rys. 7. Podejście to można rozszerzyć na prywatne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i niektóre przedsiębiorstwa. Duże instalacje posiadające pozwolenie na działalność przemysłową mogą być np. zachęcane do prowadzenia polityki sąsiedztwa i stosowania środków służących do rozwiązywania problemów związanych z sąsiedztwem.



Rysunek 7: Przewodnik dotyczący opracowywania systemu rozpatrywania skarg przygotowany przez irlandzkiego rzecznika praw obywatelskich



Inne formy udziału obywateli: W rozdziale 2 pokazano, że udział obywateli oznacza więcej niż tylko mechanizmy dochodzenia roszczeń. Inne formy udziału mogą przyczynić się do ograniczenia częstotliwości składania skarg. Na przykład dzięki dobrej komunikacji organ rozpatrujący skargi może uspakajać obywateli, że zajmuje się już problemami, które w przeciwnym razie mogłyby być źródłem skarg.

Uczenie się: Organy rozpatrujące skargi mogą ograniczyć liczbę skarg, ucząc się bardziej efektywnego ich rozpatrywania i wykorzystywania wniosków wyciągnięte z doświadczeń. Jednym ze sposobów jest wyciąganie wniosków przez sam organ rozpatrujący skargi: ułatwić to może korzystanie z narzędzi do celów oceny i sprawozdawczości.

Inną opcją jest wymiana doświadczeń z innymi organami. **Wewnętrzne** sieci państw członkowskich, takie jak te wymienione w ramce 17, stanowią narzędzie służące do monitorowania tej sytuacji. Na szczeblu europejskim sieci, takie jak IMPEL i europejska sieć rzeczników praw obywatelskich, także ułatwiają dzielenie się doświadczeniami.

W odniesieniu do poszczególnych osób odpowiedzialnych za rozpatrzenie skargi ważne jest posiadanie dobrze zorganizowanych podejść do **szkolenia**.



Tabela 17: Lista kontrolna służąca do analizowania celów, procesów, procedur i środków rozpatrywania skarg

Organy zajmujące się rozpatrywaniem skarg i organy kształtujące politykę	Osoby odpowiedzialne za rozpatrywanie skarg
Cele	Cele
<p>W jakim stopniu cele systemu rozpatrywania skarg w państwie członkowskim są:</p> <ul style="list-style-type: none"> • skupione na obywatelu; • skupione na państwie; • skupione na społeczeństwie? 	<p>Czy mają Państwo jasność co do celów rozpatrywania skarg w ramach swojego zakresu odpowiedzialności?</p> <p>W jakim stopniu cele te są skupione na obywatelu, państwie lub społeczeństwie?</p>
<p>Jeżeli mechanizm rozpatrywania skarg obsługiwany przez Państwa organ jest skupiony na obywatelu, czy skupia się on na ochronie praw, zapewnieniu dobrej administracji lub czy na promowaniu dobrych stosunków publicznych?</p>	<p>Jeżeli postrzegają Państwo swoją rolę w rozpatrywaniu skarg jako skupioną na obywatelu w całości lub w części, czy koncentrują się Państwo na ochronie praw obywatelskich, zapewnianiu dobrej administracji lub na promowaniu dobrych stosunków publicznych?</p>
<p>Jeżeli mechanizm rozpatrywania skarg obsługiwany przez Państwa organ jest skupiony na państwie, czy polega głównie na zapewnianiu zgodności, tworzeniu użytecznej polityki ochronny środowiska, przepisów i regulacji lub na zapewnieniu sprawnej i skutecznej administracji publicznej?</p>	<p>Jeżeli postrzegają Państwo swoją rolę w rozpatrywaniu skarg jako skupioną na państwie w całości lub w części, czy koncentrują się Państwo na zapewnianiu zgodności, tworzeniu polityki lub usprawnieniu administracji publicznej?</p>
<p>Jeżeli mechanizm rozpatrywania skarg obsługiwany przez Państwa organ jest skupiony na społeczeństwie, czy polega głównie na zapewnianiu ogólnych interesów środowiskowych lub interesów przyszłych pokoleń?</p>	<p>Jeżeli postrzegają Państwo swoją rolę w rozpatrywaniu skarg jako skupioną na społeczeństwie w całości lub w części, czy koncentrują się Państwo na zapewnianiu ogólnych interesów środowiskowych i interesów przyszłych pokoleń?</p>
Sposoby	Sposoby
<p>Czy Państwa organ obsługuje ściśle określony proces stopniowego rozpatrywania indywidualnych skarg?</p>	<p>Czy pracują Państwo zachowując zgodność ze ściśle określonym procesem stopniowego rozpatrywania skarg?</p> <p>Czy znają Państwo wszystkie etapy procesu?</p>
<p>Czy Państwa organ posiada określone procedury przyjmowania skarg?</p>	<p>Czy znają Państwo dobrze wszystkie procedury, które mają miejsce na etapie przyjmowania skargi?</p>
<p>Czy Państwa organ posiada określone procedury postępowania na etapie analizy i działania w zakresie rozpatrywania skarg?</p>	<p>Czy znają Państwo dobrze wszystkie procedury, które mają miejsce na etapie analizy i działania w zakresie rozpatrywania skarg?</p>
<p>Czy Państwa organ posiada określone procedury postępowania na etapie zamknięcia procesu rozpatrywania skargi i działań następujących po zamknięciu?</p>	<p>Czy znają Państwo dobrze wszystkie procedury, które mają miejsce na etapie zamknięcia procesu rozpatrywania skargi i działań następujących po zamknięciu procesu?</p>
<p>Czy znane są Państwu ewentualne wzajemnych powiązania między mechanizmem dochodzenia roszczeń przez Państwa organ a innymi takimi</p>	<p>Czy wykonując swoją pracę, są Państwo świadomi ewentualnych wzajemnych powiązań z wykorzystaniem innych mechanizmów do-</p>



Organy zajmujące się rozpatrywaniem skarg i organy kształtujące politykę	Osoby odpowiedzialne za rozpatrywanie skarg
mechanizmami?	chodzenia roszczeń?
Środki: 1) organy rozpatrujące skargi	Środki: 2) organy rozpatrujące skargi
<p>Czy zaliczyliby Państwo swój organ do jednej lub kilku z poniższych kategorii:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ organ pierwszego kontaktu zajmujący się skargami na inne podmioty? ▪ organ pierwszego kontaktu zajmujący się skargami na swój temat? ▪ organ nadzorczy? 	<p>Który z poniższych punktów najlepiej opisowałby organ, w którym Państwo pracują:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ organ pierwszego kontaktu zajmujący się skargami na inne podmioty? ▪ organ pierwszego kontaktu zajmujący się skargami na swój temat? ▪ organ nadzorczy?
Czy Państwa zdaniem organ posiada odpowiednie upoważnienie, funkcje, uprawnienia i zobowiązania ?	Czy znają Państwo dobrze upoważnienie, funkcje, uprawnienia i zobowiązania swojego organu rozpatrującego skargi?
Czy Państwa zdaniem organ posiada odpowiednie ustalenia dotyczące koordynacji i współpracy z innymi organami rozpatrującymi skargi?	Czy są Państwo zaznajomieni z ustaleniami dotyczącymi koordynacji i współpracy z innymi organami rozpatrującymi skargi?
Środki: 2) zasady	Środki: 2) zasady
W jakim stopniu Państwa organ uznaje zasady dobrej administracji za istotne dla współpracy ze skarżącymi , Państwa struktury organizacyjnej , sposobów postępowania z informacjami oraz procesu rozpatrywania skarg ?	W jakim stopniu kierują się Państwo zasadami dobrej administracji w swojej pracy lub też w jakim stopniu zasady te mają na Państwa wpływ?
Środki: 3) zdolności, potencjał i narzędzia	Środki: 3) zdolności, potencjał i narzędzia
Czy Państwa organ określił wszystkie zdolności niezbędne do wykonywania swoich zadań związanych z rozpatrywaniem skarg?	Czy znacie Państwo wszystkie zdolności związane z rozpatrywanymi przez Państwa skargami? Jak by je Państwo opisali?
Kto ustala i przydziela zasoby finansowe i ludzkie oraz wsparcie techniczne , które są niezbędne dla Państwa organu do celów wykonywania swojej pracy, i w jaki sposób się to odbywa?	Czy są Państwo w stanie w pełni wykorzystać wsparcie techniczne dostępne do celów rozpatrywania skarg?
Czy Państwa organ korzysta lub rozważa korzystanie z następujących narzędzi zwiększających efektywność : wskazówki dla skarżących; formularze i wzory składania skarg; wzory rozpatrywania skarg; standardowe pisma i klauzule; kryteria ustalania priorytetów; protokoły; wytyczne i wyjaśnienia; punkty odniesienia; przeszukiwalne bazy danych?	Czy korzystają Państwo z któregokolwiek z następujących narzędzi zwiększających efektywność : wskazówki dla skarżących; formularze i wzory składania skarg; wzory rozpatrywania skarg; standardowe pisma i klauzule; kryteria ustalania priorytetów; protokoły; wytyczne i wyjaśnienia; punkty odniesienia; przeszukiwalne bazy danych? Czy są one pomocne?
Czy Państwa organ korzysta z narzędzi oceny do celów badania własnej pracy oraz w jakim stopniu przeprowadza analizę ilościową	Czy widzą Państwo jakąś swoją rolę w ocenie pracy związanej z rozpatrywaniem skarg? Czego powinna dotyczyć ocena i jak powinna zo-



Organy zajmujące się rozpatrywaniem skarg i organy kształtujące politykę	Osoby odpowiedzialne za rozpatrywanie skarg
i jakościową i z jaką częstotliwością?	stać przeprowadzona?
Czy Państwa organ korzysta z narzędzi oceny do badania pracy innych organów rozpatrujących skargi oraz w jakim stopniu przeprowadza analizę ilościową i jakościową, i z jaką częstotliwością?	
Czy Państwa organ korzysta z narzędzi sprawozdawczych na potrzeby własnej pracy i z jaką częstotliwością? Czy Państwa organ sporządza sprawozdania z działalności lub sprawozdania dotyczące konkretnych tematów?	Czy istnieją powiązania między wykonywaną przez Państwa pracą a okresowymi sprawozdaniem z działalności i sprawozdaniem tematycznymi?
Czy Państwa organ korzysta z narzędzi sprawozdawczych do badania pracy innych organów rozpatrujących skargi?	
W jakim stopniu, o ile w ogóle, Państwa organ korzysta lub rozważa korzystanie z następujących narzędzi służących proaktywności : wytyczne dotyczące struktury systemów rozpatrywania skarg; inne formy udziału obywateli; uczenie się?	Czy są Państwo świadomi istnienia narzędzi służących proaktywności , które mogą umożliwić ograniczenie liczby skarg wymagających rozpatrzenia lub umożliwić Państwu bardziej efektywne rozpatrywanie tych skarg?



5. Wnioski

5.1. Wprowadzenie

Niniejszy rozdział końcowy zawiera sugestie dotyczące sposobu wykorzystania Vademecum w odniesieniu do poszczególnych poziomów systemów rozpatrywania skarg, tj. samych systemów, indywidualnych mechanizmów rozpatrywania skarg i indywidualnych procesów i procedur rozpatrywania skarg. Można z niego korzystać zarówno w przypadku szeroko zakrojonego przeglądu rozpatrywania skarg, jak i w konkretnych lub stopniowych działaniach na rzecz usprawnienia procesu rozpatrywania skarg.

5.2. Poziom systemów

Jak wynika z poprzednich rozdziałów państwa członkowskie zazwyczaj stosują nie jeden, ale kilka mechanizmów rozpatrywania skarg w sprawie środowiska. Należy zatem mówić o *systemach* rozpatrywania skarg, które składają się z różnych indywidualnych mechanizmów rozpatrywania skarg.

Vademecum można wykorzystać do celów łatwiejszego mapowania istniejącego systemu rozpatrywania skarg, określając zakres różnych mechanizmów w odniesieniu do organów rozpatrujących skargi oraz geograficzny i tematyczny zakres poszczególnych mechanizmów.

Można je wykorzystać także do wzmocnienia powiązań między różnymi mechanizmami i zapewnienia ogólnej spójności całego systemu. Można je również wykorzystać do umieszczenia kwestii rozpatrywania skarg w szerszym kontekście udziału obywateli.

5.3. Poziom mechanizmów

Zazwyczaj organy rozpatrujące skargi będą odpowiedzialne za pojedynczy mechanizm rozpatrywania skarg, chociaż mogą stwierdzić, że muszą wykorzystać więcej mechanizmów niż jeden. Na przykład organ pierwszego kontaktu rozpatrujący skargi może być zmuszony do udzielenia odpowiedzi na powtórne skargi złożone przez organ nadzorczy, taki jak instytucja rzecznika praw obywatelskich, przy czym instytucja ta może być zmuszona do uwzględnienia sposobu, w jaki organ pierwszego kontaktu obsługuje mechanizm pierwszego kontaktu.

Vademecum można wykorzystać do opracowania nowych mechanizmów lub przeprojektowania już istniejących, np. w wyniku przemyślenia, jakie powinny być cele mechanizmu i środki służące osiągnięciu tych celów.

Nawet bez formalnego ich przeprojektowania istniejące mechanizmy mogłyby zostać usprawnione dzięki uwzględnieniu kwestii przedstawionych w Vademecum – np. zasad przejrzystości celu i dostępności, by wymienić tylko dwie.

5.4. Poziom procesów i procedur

Vademecum można wykorzystać do usprawnienia mechanizmów rozpatrywania skarg na poziomie procesów i procedur rozpatrywania skarg – np. procedur zapewniających, aby skargi trafiały do właściwego organu rozpatrującego skargi lub aby zawierały minimum niezbędnych informacji. W rozdziale 4 przedstawiono w szczególności pomysły na zwiększenie skuteczności procesu rozpa-



trywania skarg za pomocą takich narzędzi jak protokoły rozpatrywania skarg dotyczących wspólnych motywów, np. hałasu lub dokuczliwości odorów.

Glosariusz

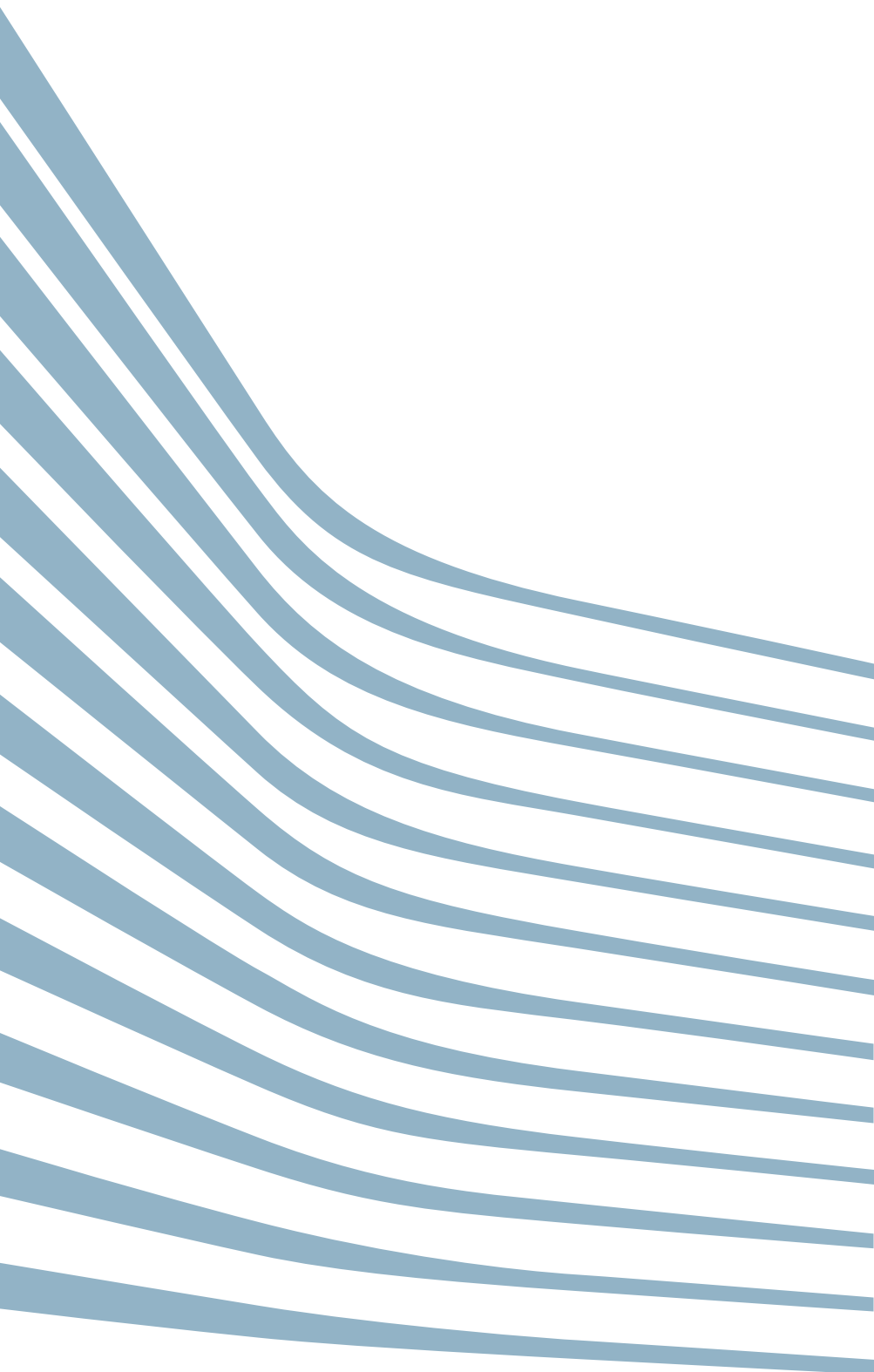
Pojęcie	Definicja
Udział obywateli	Interwencje organów publicznych mające na celu udzielanie społeczeństwu informacji na temat środowiska i działań podejmowanych na rzecz jego ochrony oraz wpływanie na sposób postrzegania przez społeczeństwo, jego postawy i zachowania; oraz interwencje społeczeństwa, ułatwiane przez organy publiczne, mające na celu monitorowanie lub pozytywne oddziaływanie na to co dzieje się ze środowiskiem.
Nauka obywatelska	Obywatele współpracujący przy gromadzeniu i udostępnianiu danych o środowisku, a jednocześnie przestrzegający naukowych standardów dokładności i wiarygodności.
Właściwy organ	Organ posiadający zarówno odpowiedzialność prawną, jak i uprawnienia do wypełniania pewnych obowiązków publicznych w zakresie ochrony środowiska.
Skarżący	Osoby fizyczne, organizacje, organy publiczne lub przedsiębiorstwa, które składają skargi.
Skarga	Wyrażanie niezadowolenia z wpływu na środowisko, jego stanu, presji, czynników lub reakcji lub z postępowania organu publicznego, połączone z wyraźnym lub dorozumianym wnioskiem o interwencję organu rozpatrującego skargi.
Rozpatrywanie skarg	Zajmowanie się sprawami, na które zwrócono uwagę organu rozpatrującego skargi w drodze skargi.
Osoba odpowiedzialna za rozpatrzenie skargi	Urzędnik odpowiedzialny za rozpatrzenie indywidualnej skargi w trakcie całego lub części procesu rozpatrywania skarg.
Organ rozpatrujący skargi	Organ publiczny właściwy do rozpatrywania skarg lub ich aspektów.
Proces rozpatrywania skarg	Wszystkie etapy rozpatrywania skarg.
Procedura rozpatrywania skarg	Etap lub etapy związane z wykonaniem jednego lub więcej zadań powstałych w ramach procesu rozpatrywania skarg, np. potwierdzenie otrzymania skargi.



Mechanizm rozpatrywania skarg	Mechanizm rozpatrywania jednej lub więcej kategorii skarg w sprawie środowiska, obejmujący organ lub organy rozpatrujące skargi oraz proces rozpatrywania skarg.
System rozpatrywania skarg	Kompletny zbiór mechanizmów, którymi dysponuje dane państwo w celu rozpatrywania wszystkich kategorii skarg dotyczących środowiska.
Zgodność z przepisami	Zgodność z przepisami to postępowanie, które zapewnia wywiązanie się ze zobowiązania prawnego. Może się to wiązać z pozytywnym działaniem w celu zrobienia czegoś lub, alternatywnie, zapewnienia, aby dane działanie nie zostało podjęte. W związku z powyższym może to również mieć zastosowanie do niewiążących norm referencyjnych.
Zapewnienie przestrzegania prawa	Każde działanie lub połączenie działań podejmowanych przez właściwy organ ds. ochrony środowiska (samodzielnie lub razem z innymi organami), które pomagają zapewnić, aby podmioty odpowiedzialne wywiązywały się ze swoich zobowiązań prawnych. Może to obejmować promowanie, monitorowanie i egzekwowanie przestrzegania przepisów, jak również zapobieganie nieprzestrzeganiu przepisów.
Monitorowanie zgodności z przepisami	Nadzór, kontrole, dochodzenia, audyty, analizy lub inne interwencje przeprowadzane przez właściwy organ, w jego imieniu lub pod jego nadzorem w celu zbadania przestrzegania zobowiązań prawnych przez podmioty odpowiedzialne.
Propagowanie zgodności z przepisami i zapobieganie braku zgodności z przepisami	Działania mające na celu zapewnienie zgodności z zobowiązaniami prawnymi w inny sposób niż poprzez monitorowanie lub egzekwowanie zgodności oraz działania następcze.
Podmiot odpowiedzialny	Każda osoba fizyczna lub prawna, od której wymaga się wypełnienia zobowiązania prawnego.
Egzekwowanie przepisów i działania następcze	Działania podjęte przez właściwy organ na mocy prawa cywilnego, administracyjnego lub karnego w odpowiedzi na nieprzestrzeganie lub podejrzenie nieprzestrzegania zobowiązania prawnego.
Dobra administracja	Przestrzeganie zbioru wartości mających na celu zapewnienie wysokich standardów administracji publicznej.
Niewłaściwe administrowanie	Decyzje, działania lub zaniechania organów publicznych, które są niezgodne z prawem, nieracjonalne, niesprawiedliwe lub oparte na niewłaściwych podstawach.
Dialog sąsiedzki	Usystematyzowany długoterminowy proces komunikacji, w którym przedsiębiorstwa, sąsiedzi i właściwe organy spotykają się bezpośrednio, aby rozwiązać konflikt środowiskowy w drodze pogodzenia interesów i poprawy efektów działalności środowiskowej przedsiębiorstwa.
Instytucja rzecznika praw obywatelskich / rzecznik praw obywatelski / służby rzecznika	Urzędnik lub instytucja, którym powierzono reprezentowanie interesu publicznego poprzez badanie



praw obywatelskich	i rozpatrywanie skarg dotyczących niewłaściwego administrowania lub naruszenia praw.
Sygnalista	Osoba, która zgłasza lub ujawnia informacje o zagrożeniu lub szkodzie dla interesu publicznego w oparciu o niemoralne lub bezprawne praktyki w kontekście jej stosunku pracy, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym.



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej