



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 23 czerwca 2015 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji

druk nr 940)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji, zwanej dalej także „ustawą”, jest w myśl uzasadnienia do projektu usprawnienie przygotowania inwestycji drogowych, szczególnie w kontekście wydatkowania funduszy Unii Europejskiej w najbliższej perspektywie finansowej przypadającej na lata 2014-2020. Proponowane niniejszą ustawą zmiany – przedłużające ważność decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w opinii autorów przyczynią się do „gospodarnego wydatkowania środków publicznych”.

Wprowadzane nowelizacją regulacje dotyczą wydłużenia terminu obowiązywania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak również mają na celu przyspieszenie procedur administracyjnych związanych z przygotowaniem i prowadzeniem badań geologicznych i archeologicznych w odniesieniu do przedsięwzięć w zakresie dróg publicznych.

W zakresie swoich szczegółowych rozwiązań przedmiotowa ustawa nowelizująca wprowadza następujące uregulowania do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko:

1) w art. 72 ust. 2 pkt 1a ustawy wprowadza się możliwość dokonania zmiany m.in. decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (decyzji ZRID) bez konieczności zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Obecnie ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko nie przewiduje literalnie możliwości zmiany decyzji ZRID bez konieczności uprzedniego uzyskania zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Dotychczasowy przepis art. 72 ust. 2 pkt. 1a daje możliwość zmiany decyzji wydawanych na podstawie ustawy – Prawo budowlane bez konieczności uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w określonych przypadkach tj. w przypadku decyzji polegających na odstępieniu od zatwierdzonego projektu dotyczących:

- a) charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego, kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji,
- b) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne.

– jednocześnie zmiany te nie mogą spowodować zmian uwarunkowań określonych w wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Ustawa przewiduje uzależnienie możliwości dokonania zmian np. decyzji ZRID od wpływu teże zmiany na oddziaływanie danego projektu na środowisko – tak, jak obecnie jest to określone w odniesieniu do decyzji o pozwoleniu na budowę, przy czym proponuje się, aby przypadki polegające na zmianie zatwierdzonego projektu budowlanego dotyczyły również charakterystycznych parametrów drogi w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego;

2) pozostałe zmiany w art. 72 mają na celu wydłużenie okresu wykorzystania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W ust. 3 i 4 proponuje się wydłużenie terminów, w których na podstawie decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia można ubiegać się o wydanie jednej z decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1 oraz dokonanie zgłoszeń, o których mowa w ust. 1a art. 72 ustawy

o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W uzasadnieniu do projektu ustawy projektodawcy podkreślają, że w obecnym stanie prawnym decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach można wykorzystać przy składaniu wniosków o zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w okresie do 4 lat od momentu uzyskania ich ostateczności. Czas ten jest zdecydowanie zbyt krótki, biorąc pod uwagę złożoność projektów inwestycyjnych w tym np. drogowych oraz związaną z tym długotrwałość procesu projektowania, poprzedzoną procedurą wyłonienia wykonawcy projektu zgodnie z ustawą – Prawo zamówień publicznych.

Jakkolwiek przepisy dopuszczają tzw. przedłużenie okresu wykorzystania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do 6 lat, jednak tylko w przypadku etapowej realizacji inwestycji oraz udowodnienia, że nie uległy zmianie warunki określone w tej decyzji. O ile przesłanka pierwsza występuje praktycznie w każdym przypadku (odcinki realizacyjne są zazwyczaj znacząco krótsze od odcinka objętego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach), to w przypadku przesłanki drugiej pojawiają się istotne problemy – ogólność analiz wykonywanych na etapie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przy jednoczesnych szczegółowych zaleceniach tych decyzji powoduje, że na etapie uszczegóławiania projektu budowlanego pojawia się konieczność zmian w zakresie szczegółowej lokalizacji różnych elementów budowlanych np. przejść dla zwierząt, zabezpieczeń akustycznych itd. – gdyż dopiero na tym etapie określana jest niweleta drogi, która decyduje o rozprzestrzenianiu się hałasu, jak również możliwych do osiągnięcia parametrach obiektów.

W związku z powyższym, zaproponowano wydłużenie terminu na wykorzystanie ww. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do lat 10, który to termin zdaniem autorów ustawy jest wystarczający dla celów inwestycyjnych, a jednocześnie nie zagrażający środowisku naturalnemu;

- 3) dokonano odpowiednich zmian przepisów art. 74 ust. 1;
- 4) dodano art. 82a, zgodnie którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana przed uzyskaniem decyzji ZRID, w której wskazano działki konieczne do przeprowadzenia prac przygotowawczych stanowi podstawę do wykonania prac przygotowawczych polegających na wycince drzew i krzewów, przeprowadzenia badań archeologicznych lub geologicznych, a także przeprowadzenia kompensacji

przyrodniczej na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa, zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe zgodnie z ustawą z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Podstawą do wejścia na teren jest wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Proponowany przepis związany jest z faktem, iż w chwili obecnej liczne problemy administracyjne związane m.in. z przygotowaniem i prowadzeniem badań geologicznych negatywnie wpływają na harmonogram przygotowania inwestycji;

- 5) zmiany w art. 88 ustawy mają charakter doprecyzowujący i dotyczą możliwości przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie zmiany ZRID;
- 6) ze względu na istniejące w obrocie prawnym decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wydane na podstawie jeszcze poprzednio obowiązujących przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska, a których termin wykorzystania mija w najbliższej przyszłości, konieczne jest wydłużenie terminu ich wykorzystania, tak aby była możliwa realizacja zaplanowanych inwestycji na lata 2014-2020. Nowelizacja wprowadza odpowiednią zmianę w art. 155 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Przepis ten dotyczy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, wydanych na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Rozszerza się przywołany art. 155 o nowy ustęp określający, iż złożenie wniosku o zmianę pozwolenia na budowę w zakresie dróg publicznych oraz decyzji ZRID wymagających uzyskania zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach możliwe jest w terminie 8 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia stała się ostateczna.

Zmiana w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 687 z późn. zm.) przewiduje dodanie art. 21a, który daje uprawnienie do nieodpłatnego wejścia na teren, na którym przewidywana jest realizacja inwestycji drogowej, celem wykonania prac przygotowawczych polegających na wycince drzew i krzewów, przeprowadzenia badań archeologicznych lub geologicznych, a także przeprowadzenia kompensacji przyrodniczej na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa, zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (art. 2 ustawy).

W związku ze zmianami w zakresie wydłużenia terminów „obowiązywania” decyzji środowiskowych, ustawa wprowadza przepisy przejściowe regulujące kwestie intertemporalne (art. 3 ustawy).

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 94. posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2015 r. w efekcie rozpatrzenia poselskiego projektu o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji (druk sejmowy 3388).

Projekt został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Pierwsze czytanie odbyło się w dniu 27 maja 2015 r. Komisje w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3455) zaproponowały wprowadzenie poprawek o charakterze redakcyjno-legislacyjnym poprawiających treść ustawy. Przyjęte poprawki nie wpłynęły w sposób istotny na meritum rozwiązań zawartych w przedłożeniu.

W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 10 czerwca 2015 r. nie zgłoszono poprawek. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia poselskiego ze zmianami wprowadzonymi przez Komisję Infrastruktury oraz Komisję Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 1 pkt 1 lit. a tiret pierwsze, art. 72 ust. 2 pkt 1a:

W proponowanym brzmieniu art. 72 ust. 2 pkt 1a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko rozszerzono katalog zwolnień z obowiązku uzyskania nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o przypadki wprowadzenia zmian w decyzjach, o których mowa 72 ust. 1 ust. 1 pkt 10, 14, 18 i 19. Mając na uwadze, że generalną regułą w tym zakresie jest konieczność przeprowadzenia ponownej oceny

wpływu zamierzonego przedsięwzięcia na środowisko, a wskazane powyżej zwolnienia mają charakter wyjątku od reguły – powinny być one formułowane w sposób precyzyjny, tak aby nie nasuwały wątpliwości interpretacyjnych. Wskazując przypadki polegające na zmianie zatwierdzonego projektu budowlanego, w których nie stosuje się wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ustawodawca określił je w sposób przykładowy – świadczy o tym zwrot „w szczególności”. Wydaje się, że w przypadku przepisów mających charakter „wyjątków od reguły”, ich redakcja powinna być konkretna i nie powinna nasuwać wątpliwości interpretacyjnych.

Przepis art. 72 ust. 2 pkt 1a powinien precyzyjnie wskazywać wszystkie przypadki, polegające na zmianie zatwierdzonego projektu budowlanego, w których nie stosuje się wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w związku z tym należy wprowadzić następującą poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 1 w lit. a w tiret pierwszym, we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyrazy „w szczególności”;

2) art. 1 pkt 1 lit. b, art. 72 ust. 3:

Zgodnie z Dobrymi praktykami legislacyjnymi¹ mając na względzie wyeliminowanie ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych, orzecznictwo oraz poglądy doktryny, przy formułowaniu przepisów o charakterze obligatoryjnym, należy unikać czasownika modalnego „powinien”. Należy zauważyć, że powyższa rekomendacja została uwzględniona przy redagowaniu art. 3 ust. 1 niniejszej ustawy.

Mając to na względzie proponuje się przyjęcie niżej zaproponowanej poprawki:

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 1 w lit. b, w ust. 3 wyrazy „powinno nastąpić” zastępuje się wyrazami „następuje”;

3) art. 1 pkt 5, art. 155:

¹ Zob. Dobre praktyki legislacyjne, s. 93,
http://rci.gov.pl/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=130

Celem zmiany proponowanej w art. 155 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko jest wydłużenie terminu „wykorzystania” istniejących w obrocie prawnym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanych na podstawie jeszcze poprzednio obowiązujących przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tak aby była możliwa realizacja inwestycji zaplanowanych na lata 2014-2020. Dodawany ust. 2 w art. 155 przewiduje, iż złożenie wniosku o zmianę pozwolenia na budowę w zakresie dróg publicznych oraz decyzji ZRID wymagających uzyskania zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach możliwe jest w terminie 8 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia stała się ostateczna. Należy podnieść, że nowelizowanie przepisów przejściowych, w szczególności aktu prawnego, który wszedł w życie 7 lat przed zamierzonym wprowadzeniem normy przejściowej, nawet przychylając się i rozumiejąc intencję ustawodawcy, jest złą praktyką legislacyjną i może być negatywnie oceniane z punktu widzenia spójności, stabilności i funkcjonalności systemu prawa;

4) art. 3 ust. 1:

W art. 3 ust. 1 noweli ustawodawca, w związku ze zmianami w zakresie wydłużenia terminów „obowiązywania” decyzji środowiskowych dokonany modyfikacją art. 72 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, wprowadza przepisy przejściowe zgodnie, z którymi w przypadku przedsięwzięć w zakresie dróg publicznych, dla których przed dniem wejścia w życie niniejszej nowelizacji została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach złożenie wniosku o wydanie decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 10 i 12 ustawy zmienianej w art. 1, następuje w terminie 6 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. Należy zwrócić jednak uwagę, iż formułując przedmiotowy przepis przejściowy ustawodawca (w przeciwieństwie do proponowanego brzmienia art. 72 ust. 3 i 4 oraz ust. 2 w art. 3 noweli) pominął przedsięwzięcia, które mogą być realizowane na podstawie zgłoszenia dokonanego w oparciu o przepisy ustawy – Prawo budowlane, o którym mowa w art. 72 ust. 1a ustawy z dnia 3 października 2008 r.

W związku z powyższym proponuje się wprowadzenie następującej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w ust. 1 po wyrazach „ustawy zmienianej w art. 1” dodaje się wyrazy „lub dokonanie zgłoszenia, o którym mowa w art. 72 ust. 1a tej ustawy”.

Mirosław Reszczyński

Legislator