



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 30 lipca 2019 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 niektórych innych ustaw**

**(druk nr 1260)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Zmiany zaproponowane w ustawie 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, zwanej dalej także „ustawą o oś”, wynikają przede wszystkim z potrzeby usprawnienia procedur i postępowań administracyjnych, w zakresie inwestycji wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz innych potencjalnie znacząco oddziałujących na obszar Natura 2000.

Nowelizacja jest wynikiem dokonanej oceny funkcjonowania obecnie obowiązujących uregulowań oraz trudności związanych z interpretacją przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r., a także uwag zgłaszanych przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska oraz podmioty planujące realizację przedsięwzięcia oddziałującego na środowisko.

Ustawa przewiduje w szczególności zmiany odnoszące się do: strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko, a także w zakresie procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Ustawa nowelizująca ma na celu także zapewnienie pełnej transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny

skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (dyrektywa nr 2011/92/UE), poprzez uwzględnienie zarzutów wynikających z wezwania do usunięcia uchybienia przekazanego przez Komisję Europejską w marcu 2019 r.

Zmiany dotyczące strategicznych ocen oddziaływania na środowisko prowadzą m.in. do wyłączenia konieczności przeprowadzania oceny wpływu na środowisko dla wszystkich miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i innych dokumentów planistycznych (w tym dokumentów sektorowych) i pozostawienie takiego obowiązku jedynie wobec tych planów, które wyznaczają ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Ponadto wprowadzono możliwość odstępstwa od oceny strategicznej dla nowo utworzonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a nie tylko, jak dotychczas, dla ich zmian. Autorzy ustawy popodkreślają, że beneficjentem proponowanych rozwiązań będą samorządy gminne, które po 10 latach funkcjonowania ustawy z dnia 3 października 2008 r. wskazują, że obowiązkowa ocena wpływu na środowisko każdego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest zasadna.

Ustawa przewiduje wprowadzenie nowej przesłanki umożliwiającej odstąpienie od sporządzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla zmian dokumentów planistycznych wyznaczających ramy dla realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (wskazanych w art. 46 ust. 1 pkt 1), jeżeli dokument dotyczy obszaru leżącego w granicach jednej gminy.

Zgodnie z proponowanymi zmianami ustawy ooś, strategiczna ocena oddziaływania na środowisko nie byłaby wymagana także w przypadku planów i programów przygotowywanych wyłącznie dla celów obrony narodowej lub obrony cywilnej, a także projektów finansowych lub budżetowych.

Ponadto przewiduje się możliwość odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w stosunku do zmian dokumentów planistycznych (polityk, strategii wskazanych w art. 46 ust. pkt 3 ustawy ooś), których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony – o ile zmiany te obejmują niewielki zakres.

Zmiany proponowane omawianą nowelizacją w zakresie transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko wprowadzają nowe zasady w przypadku oddziaływania transgranicznego na więcej niż jedno państwo. Co za tym idzie, w proponowanym brzmieniu art. 108 ustawy ooś, znosi się obowiązek tłumaczenia przez inwestora dokumentacji na języki urzędowe wszystkich państw, w których realizacja inwestycji może oddziaływać na środowisko, jeżeli będzie to dotyczyło więcej niż dwóch państw. W myśl propozycji dokumentacja ma być sporządzana przez wnioskodawcę w języku angielskim lub języku jednego z państw uczestniczących w procedurze transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko. Jednakże w przypadku wiążących Polskę umów bilateralnych zawsze konieczne będzie przetłumaczenie dokumentacji na język danego państwa. Autorzy ustawy podnoszą, iż przełoży to się w oczywisty sposób na zmniejszenie wydatków związanych z tłumaczeniem dokumentów.

Ponadto ustawa znosi obowiązek tłumaczenia przez inwestora dokumentów, które nie są wymagane w świetle obowiązujących Polskę przepisów prawa międzynarodowego, a przekazywanie ich stronom narażonym generowało dotychczas dodatkowe koszty.

Zmiany dotyczące tłumaczenia niezbędnej dokumentacji zostały również wprowadzone w przepisach normujących postępowanie transgraniczne dla projektów dokumentów strategicznych.

Kolejną istotną dziedziną zmian w ustawie ooś – są zawarte w nowelizacji propozycje w zakresie procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, iż celem zmian w przedmiotowym zakresie jest, z jednej strony, wprowadzenie udogodnień dla organów administracji publicznej, z drugiej zaś strony ułatwień dla podmiotów planujących realizację przedsięwzięć lub przygotowujących dokumenty strategiczne, które określają ramy dla realizacji inwestycji, np. umożliwienie inwestorowi składania dokumentów do wniosku o wydanie decyzji środowiskowej w postaci elektronicznej czy też zwolnienie go z obowiązku załączania wypisów z rejestrów gruntów, których może być kilkadziesiąt, nawet kilkaset.

Kolejną zmianą jest zmniejszenie obciążeń Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w celu szybszego wydawania decyzji środowiskowych dla kluczowych przedsięwzięć infrastrukturalnych, istotnych dla rozwoju regionalnego i krajowego. W szczególności jest to przeniesienie kompetencji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, o których mowa w art. 76 ustawy, na

regionalnych dyrektorów w zakresie kontroli decyzji środowiskowych wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowo przewiduje się przeniesienie kompetencji regionalnego dyrektora ochrony środowiska na organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach, w których gmina jest inwestorem, oraz w sprawach dotyczących terenów zamkniętych, z wyjątkiem terenów zamkniętych ustalonych przez Ministra Obrony Narodowej, mając na uwadze, że przedsięwzięcia realizowane na tych terenach mają szczególne znaczenie dla obronności i dla bezpieczeństwa państwa. Wskazana propozycja zmierza do przywrócenia stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2017 r., kiedy to organem właściwym do wydawania decyzji środowiskowych dla przedsięwzięć realizowanych przez gminę (lub podmiot od niej zależny) był organ tejże gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta).

Zgodnie z zaproponowanymi nowelizacją postanowieniami art. 74 ust. 3a wprowadza się odległość 100 m od granicy terenu, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, bez względu na podział geodezyjny terenu (granice działek ewidencyjnych), jako podstawową przesłankę do uznania tego terenu za obszar oddziaływania. Przewidując tym samym, że obszar na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie ustalany będzie według kryterium odległościowego wynoszącego 100 metrów oraz według kryterium ustalanego indywidualnie w oparciu o charakter oddziaływania planowanego przedsięwzięcia. Jednocześnie, jak podkreśla się w uzasadnieniu, bez zmian pozostają pozostałe przesłanki wymienione w art. 74 ust. 3a (pkt 2 i 3), w związku z czym regulacja nie pozbawia statusu stron postępowania podmiotów legitymujących się prawem rzeczowym do nieruchomości położonych w odległości powyżej 100 m od terenu przedsięwzięcia, znajdujących się w strefie przekroczeń standardów jakości środowiska czy w zasięgu znaczącego oddziaływania. W rezultacie proponuje się, aby obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, ustalany był według przyjętego stałego kryterium odległościowego wynoszącego 100 m oraz według kryterium ustalanego indywidualnie w oparciu o charakter oddziaływania planowanego przedsięwzięcia, z uwzględnieniem wariantu zaproponowanego przez wnioskodawcę, ewentualnie z uwzględnieniem wariantu wskazanego na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy ooś. Autorzy ustawy podkreślają, że przedmiotowe rozwiązanie nie wprowadza – co do zasady – zmian dotyczących praw stron, gdyż ich oparcie na prawie rzeczowym do nieruchomości już funkcjonuje w aktualnych regulacjach ustawy ooś. Przesłanka dotycząca praw rzeczowych do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, pozwala w możliwie najszerszy i optymalny sposób uwzględnić osoby potencjalnie dotknięte

skutkami znaczącego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia. Uwzględnienie również praw obligacyjnych (najem, dzierżawa czy użyczenie) uniemożliwiłoby organowi właściwe ustalenie kręgu stron postępowania, bowiem fakt zawierania takich umów nie jest ewidencjonowany w żadnych powszechnie dostępnych wykazach i w odróżnieniu od praw rzeczowych podlega dużej zmienności w czasie.

Ustawą ogranicza się – z 20 do 10 – liczbę stron powyżej której nie dokonuje się już zawiadomień indywidualnych (listownych) lecz zawiadamia się strony w formie publicznego obwieszczenia, zgodnie z art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. „w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu”.

Ponadto w art. 74 (ust. 3b–3h) wprowadzono regulacje mające co do zasady służyć usprawnieniu postępowania w przypadku trudności w zidentyfikowaniu wszystkich stron postępowania oraz wystąpienia sytuacji gdy nieruchomości znajdujące się na obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie mają nieuregulowany lub nieujawniony stan prawny. Nieuregulowany stan prawny ma miejsce w przypadku gdy:

- dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono postępowania spadkowego lub nie zostało ono zakończone,
- dla nieruchomości ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe.

W przedmiotowych przypadkach do zawiadomień o decyzjach i innych czynnościach organu zastosowanie znajdzie przepis 49 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Nowelizacja przewiduje uzupełnienie ustawy o art. 86d, zgodnie z którym zawieszenie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będzie odbywało się tylko na wniosek inwestora, a nie na wniosek wszystkich stron.

Ponadto likwiduje się instytucje postanowienia o braku obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Organ stwierdzi brak takiego obowiązku w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Przedmiotowa ustawa przewiduje ponadto nowelizację ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Zmieniane przepisy ustawy – Prawo budowlanego w powiązaniu

z uprawnieniem regionalnego dyrektora ochrony środowiska, wynikającymi z art. 76 ust. 4 zmienianej ustawy ooś, mają zapobiegać realizacji obiektów budowlanych czy też zmianie sposobu użytkowania obiektów z pominięciem wymogu uzyskania dla takich obiektów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W tym celu precyzuje się katalog działań stanowiących zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w rozumieniu ustawy – Prawo budowlane. Zgodnie z proponowanym przepisem art. 71 ust. 1 pkt 3 tej ustawy będzie nią również podjęcie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zaliczanej do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Jednocześnie, w celu zwiększenia przejrzystości w zakresie wymagań środowiskowych związanych z zamiarem realizacji inwestycji budowlanej, dokonano także zmiany art. 30 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 71 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego. Przepisy te doprecyzowano przez bezpośrednie wskazanie na obowiązek dołączenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do zgłoszenia budowy lub robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, który wynika z art. 72 ust. 3 w zw. z art. 72 ust. 1a ustawy ooś. W przypadku niedopełnienia tego obowiązku zastosowanie znajdą odpowiednio, obecnie obowiązujące, art. 30 ust. 5c lub art. 71 ust. 3 Prawa budowlanego, z których wynika z kolei obowiązek organów architektoniczno-budowlanych w zakresie wniesienia sprzeciwu, w sytuacji gdy zamierzona budowa, roboty budowlane lub zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części nie została poprzedzona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach.

Dodanie pkt 3 do art. 71 ust. 1 Prawa budowlanego służy jedynie uszczegółowieniu aktualnej definicji zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Podjęcie działalności, o której mowa w projektowanym art. 71 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, będzie oznaczało zarówno realizację nowego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, jak i zmianę kwalifikacji przedsięwzięcia już istniejącego.

Natomiast zmiana ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska uwzględnia zmianę z zakresie kompetencji w sprawach przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych, które przechodzą do jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem spraw dotyczących przedsięwzięć i zdarzeń na terenach ustalonych przez Ministra Obrony Narodowej, które pozostaną we właściwości regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.

Regulacje przejściowe zawarte w ustawie przewidują, iż do spraw wszczętych na podstawie ustaw zmienianych w art. 1 (ustawa ooś) oraz w art. 3 (ustawa – Prawo ochrony środowiska ) i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosowane będą przepisy dotychczasowe (art. 4 ust.1). Jednakże z wyjątkiem przewidzianym w ust. 2 art. 4 ustawy, w myśl którego do spraw wszczętych na podstawie ustawy zmienianej w art. 1 i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nowelizującej stosuje się przepisy art. 63, art. 64 ust. 1 i 3a, art. 65, art. 74 ust. 3b, 3h, art. 84 ust. 1 i 1a oraz art. 86d, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Regulacje „czasowe” określają ponadto kompetencję organów właściwych m.in. w zakresie trybów nadzwyczajnych stosowanych do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej przed wejściem w życie zmienianej ustawy.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 84. posiedzeniu w dniu 19 lipca 2019 r.

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 3616) był projektem rządowym. Marszałek Sejmu skierował projekt do pierwszego czytania do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Komisja po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 17 lipca 2019 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3661). Zmiany wprowadzone do projektu ustawy na etapie prac w Komisji nie wpłynęły na meritum przedłożenia rządowego.

W trakcie drugiego czytania na 84. posiedzeniu Sejmu zgłoszono 5 poprawek do projektu. Poprawki w większości eliminowały z ustawy uregulowania, co do który podnoszone były wątpliwości w zakresie zdolności z prawem Unii Europejskiej lub wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi. Projekt nie został skierowany ponownie do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia rządowego ze zmianami proponowanymi przez Komisję w druku sejmowym 3661.

Na etapie prac legislacyjnych w Sejmie w odniesieniu do uregulowań proponowanych niniejszą nowelizacją podnoszono (przedstawiciele organizacji społecznych) zarzut ich niezgodności z prawem Unii Europejskiej oraz wiążącym Rzeczpospolitą Polską prawem

międzynarodowym. Podkreślić jednakże należy, iż wskazane powyżej zarzuty, stanowiły powtórzenie wątpliwości zgłaszanych w procedurze konsultacji publicznych, w trakcie rządowego procesu legislacyjnego. Na etapie prac po pierwszym czytaniu w Komisji, przedstawiciele organizacji społecznych jedynie poinformowali Komisję o fakcie złożenia przedmiotowych zastrzeżeń na wcześniejszym etapie prac legislacyjnych oraz podtrzymali swoje wątpliwości w tym zakresie. Liczne uwagi zgłoszone na etapie konsultacji publicznych wskazywały m.in.:

- że zmiana art. 46 ust. 1 ust. 1 pkt 1 ooś, poprzez zawężenie zakresu projektów wymagających przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do „wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”, pociąga za sobą niezgodność polskiego prawa z art. 7 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Konwencja z Aarhus),
- na niezgodność z Konwencją z Aarhus także proponowanego art. 46a ooś, który wskazuje, iż przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko nie wymagają projekty planów i programów przygotowywane wyłącznie dla celów obrony narodowej lub obrony cywilnej oraz finansowych lub budżetowych,
- że zmiana w art. 74 ust. 3a – ograniczająca uprawnienia stron postępowania w związku ze zdefiniowaną odległością 100 m od terenu, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, jest niezgodna z dyrektywą EIA i oraz budzi zastrzeżenia co do zgodności tego przepisu z art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus,
- przepisy ograniczające krąg stron postępowania w odniesieniu do postępowania przed regionalnym dyrektorem ochrony środowiska o wydanie postanowienia o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 – rozwiązanie to należy ocenić negatywnie, jako niezgodne z Konwencją z Aarhus, a także dyrektywą EIA,
- iż przepisy proponowanego art. 108 – budzą wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konwencją Espoo (Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym).

Zaznaczyć należy, iż do przedstawionych uwag i wątpliwości odniesiono się w trakcie „rządowych” prac nad ustawą. Ponadto uzasadnienie do rządowego projektu ustawy (druk



sejmowy nr 3616) zawiera stanowisko wskazujące, że projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Odnosząc się do oceny uregulowań ustawy, które budzą wątpliwości w zakresie ich zgodności z prawem Unii Europejskiej oraz wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi należy podkreślić, że ocena ta jest niejednoznaczna. Co do części regulacji należy podzielić stanowisko strony rządowej przedstawiane na etapie prac sejmowych i etapach wcześniejszych, iż są one zgodne prawem Unii Europejskiej – dyrektywa SEA (dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko), dyrektywa EIA, oraz wpisują się w postanowienia w szczególności konwencji z Aarhus.

### **III. Uwagi szczegółowe**

- 1) art. 1 pkt 3 noweli, art. 47a ooś – zgodnie z przepisem art. 47a przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko nie wymaga projekt stosownego dokumentu lub jego zmiany :
  - przygotowywany wyłącznie dla celów obrony narodowej lub obrony cywilnej,
  - finansowy lub budżetowy.

Przywołanie zawarte w tiret pierwszym nie budzi wątpliwości. Natomiast odnosząc się do tiret drugiego, należy zwrócić uwagę, iż literalne brzmienie tego przepisu jest niejasne. Przepis wzorowany jest na zwrocie zawartym w dyrektywie SEA, jednakże jego literalna wykładnia jest utrudniona. O ile zwrot „projekt finansowy” posiada swoje odzwierciedlenie w języku polskim, to sformułowaniu „projekt budżetowy” trudno jest przypisać znaczenie adekwatne do treści przepisu art. 47a. Zwrot „budżetowy” odnosi się zazwyczaj do jednostek sektora finansów publicznych, jednakże wydaje się, iż to znaczenie ma charakter zbyt szeroki, jeśli chodzi o umiejscowienie go w przepisie art. 47a.

- 2) art. 4 – w myśl przedmiotowego przepisu do spraw wszczętych na podstawie ustaw zmienianych w art. 1 (ustawa ooś) oraz w art. 3 (ustawa – Prawo ochrony środowiska) i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosowane będą przepisy dotychczasowe (ust. 1). Ust. 2 w art. 4 ustawy przewiduje natomiast, że do spraw wszczętych na podstawie ustawy zmienianej w art. 1 i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nowelizującej stosuje się przepisy art. 63,

art. 64 ust. 1 i 3a, art. 65, art. 74 ust. 3b, 3h, art. 84 ust. 1 i 1a oraz art. 86d, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Należy zwrócić uwagę, iż stosowanie dużej części wprowadzanych (nowych) przepisów przy jednoczesnej zasadzie prowadzenia postępowania na podstawie regulacji dotychczasowych może prowadzić do problemów z zastosowaniem tych przepisów w praktyce, szczególnie w zależności od etapu postępowania administracyjnego w chwili wejścia w życie ustawy.

*Mirosław Reszczyński*

*Główny legislator*