

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

Wydanie 2.

# **Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>1</sup>**

z dnia 3 października 2008 r. (Dz.U. Nr 199, poz. 1227)

Tekst jednolity z dnia 13 lutego 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 283)<sup>2</sup>

(zm.: Dz.U. 2020, poz. 284, poz. 322; Druk sejmowy Nr 64 i 121)

## **Spis treści**

	Art.
Dział I. Przepisy ogólne . . . . .	1–7
Rozdział 1. Zakres obowiązywania ustawy . . . . .	1–2
Rozdział 2. Definicje i zasady ogólne . . . . .	3–7
Dział II. Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie	8–28
Rozdział 1. Przepisy ogólne . . . . .	8–15
Rozdział 2. Odmowa udostępniania informacji . . . . .	16–20
Rozdział 3. Publicznie dostępne wykazy oraz upowszechnianie informacji drogą elektroniczną . . . . .	21–25
Rozdział 4. Opłaty . . . . .	26–28
Dział III. Udział społeczeństwa w ochronie środowiska . . . . .	29–45
Rozdział 1. Przepisy ogólne . . . . .	29–32
Rozdział 2. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji .	33–38
Rozdział 3. Udział społeczeństwa w opracowywaniu dokumen- tów . . . . .	39–43

---

<sup>1</sup> Treść odnośnika publikujemy na końcu ustawy.

<sup>2</sup> Tekst jednolity ogłoszono dnia 21.2.2020 r.

## Ustawa o udostępnianiu informacji...

Rozdział 4. Uprawnienia organizacji ekologicznych . . . . .	44–45
Dział IV. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko . . .	46–58
Rozdział 1. Dokumenty wymagające przeprowadzenia strate- gicznej oceny oddziaływania na środowisko . . . . .	46–50
Rozdział 2. Prognoza oddziaływania na środowisko . . . . .	51–53
Rozdział 3. Opiniowanie, udział społeczeństwa i przyjęcie dokumentu . . . . .	54–58
Dział V. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000 . . . . .	59–103
Rozdział 1. Przedsięwzięcia wymagające oceny . . . . .	59–65
Rozdział 2. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środo- wisko . . . . .	66–70
Rozdział 3. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach . .	71–87
Rozdział 4. Ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko . . . . .	88–95
Rozdział 5. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 . . . . .	96–103
Dział VI. Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływa- nia na środowisko . . . . .	104–120
Rozdział 1. Przepisy ogólne . . . . .	104–107
Rozdział 2. Postępowanie w sprawie transgranicznego od- działywania pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku przedsięwzięć . . . . .	108–112
Rozdział 3. Postępowanie w sprawie transgranicznego od- działywania pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku projektów polityk, strategii, planów i programów . . . . .	113–117a
Rozdział 4. Postępowanie w przypadku oddziaływania pocho- dzącego z zagranicy . . . . .	118–120
Dział VII. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i regionalni dyrektorzy ochrony środowiska . . . . .	121–136
Rozdział 1. Przepisy ogólne . . . . .	121–125
Rozdział 2. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska . . . . .	126–129
Rozdział 3. Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska . . . .	130–131
Rozdział 4. Komisje do spraw ocen oddziaływania na środo- wisko . . . . .	132–136
Dział VIIA. Administracyjne kary pieniężne . . . . .	136a–136c
Dział VIII. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe . . . . .	137–174
Rozdział 1. Zmiany w przepisach obowiązujących . . . . .	137–152
Rozdział 2. Przepisy przejściowe i końcowe . . . . .	153–174

## Dział I. Przepisy ogólne

### Rozdział 1. Zakres obowiązywania ustawy

#### Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa:

- 1) zasady i tryb postępowania w sprawach:
  - a) udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie,
  - b) ocen oddziaływania na środowisko,
  - c) transgranicznego oddziaływania na środowisko;
- 2) zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska;
- 3) władze publiczne właściwe w sprawach, o których mowa w pkt 1 lit. a;
- 4) organy administracji właściwe w sprawach, o których mowa w pkt 1 lit. b i c.

#### Spis treści

	Nb
1. Zakres regulacji . . . . .	1
2. Zakres przedmiotowy . . . . .	2
3. Utworzenie nowych organów . . . . .	3
4. Odniesienie do PrOchrŚrod . . . . .	4
5. Zmiany dotychczasowych regulacji . . . . .	5
6. Procedury o naruszenie . . . . .	6
7. <i>Ratio legis</i> . . . . .	7
8. Prace legislacyjne . . . . .	8
9. Systematyka ustawy . . . . .	9
10. Zakres przedmiotowy ustawy . . . . .	10
11. Uszczegółowienie regulacji . . . . .	11
12. Definicje . . . . .	12
13. Przeniesienie regulacji z PrOchrŚrod . . . . .	13
14. Obowiązki organu . . . . .	14
15. Informacje dla społeczeństwa . . . . .	15
16. Wymogi ustawowe . . . . .	16
17. Udział organizacji ekologicznych . . . . .	17
18. Orzecznictwo . . . . .	18
19. Orzecznictwo – skarga na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji budowlanej . . . . .	19
20. Orzecznictwo – skarga na uchwałę . . . . .	20
21. Orzecznictwo – możliwość przeniesienia decyzji środowiskowej . . . . .	21

22. Orzecznictwo – ocena oddziaływania inwestycji na środowisko . . . . .	22
23. Orzecznictwo – wpływ prowadzenia procedury planistycznej w kwestii zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego . . . . .	23
24. Orzecznictwo – analiza związku oceny oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko dokonywanej w ramach postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę . . . . .	24
25. Orzecznictwo – udział organizacji społecznej w postępowaniu . . . . .	25
26. Orzecznictwo – uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy . . . . .	26

**1 1. Zakres regulacji.** Przepis art. 1 ust. 1 określa, jaki jest zakres przedmiotowy komentowanej ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W pierwszym rządzie do zakresu przedmiotowego ustawy należy udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie. Do czasu wejścia w życie komentowanej ustawy regulacja ta była objęta przepisami art. 19–24a i art. 30 ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.), zwanej dalej „PrOchrŚrod” lub „Prawem ochrony środowiska”. Obecnie materią tą zajmują się przepisy art. 21–28 InfŚrodU, do tej materii odnoszą się definicje normatywne zawarte w art. 3, tj. definicja biuletynu informacji publicznej, przez który komentowana ustawa rozumie biuletyn, o którym mowa w ustawie z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429).

Ustawa rozróżnia przy tym informacje przeznaczone dla organu oraz informacje znajdujące się w posiadaniu organu (art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3). Podkreślenia wymaga ustalenie jako zasady, że na warunkach określonych w ustawie każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie (art. 4). Zakres podmiotowy tej normy jest w istocie nieograniczony wobec zastosowania określenia „każdy ma prawo”.

Należy uznać za szczególnie istotne, zamieszczone w rozdziale 2, określającym definicje normatywne, a także normy ogólne takiej zasady jak: rozumienie według komentowanej ustawy oddziaływania na środowisko w taki sposób, że przez to oddziaływanie uznaje się również oddziaływanie na zdrowie ludzi (art. 3 ust. 2). Tak oczywista kwestia, że ludzie i ich zdrowie muszą być objęci ochroną komentowanej ustawy nabrała znaczenia zasady normatywnej.

**2. Zakres przedmiotowy.** W art. 1 pkt 1 lit. b InfŚrodU wskazuje się ogólnie, że do zakresu przedmiotowego komentowanej ustawy należy problematyka ocen oddziaływania na środowisko. Dotychczas tematyka ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć była normowana w art. 46–57 PrOchrŚrod. Komentowana ustawa w ramach przedmiotu objętego wskazaną normą zajmuje się w szczególności strategicznymi ocenami oddziaływania na środowisko, programami ochrony środowiska, przedsięwzięciami wymagającymi oceny oddziaływania na środowisko, sporządzaniem raportu o oddziaływaniu na środowisko, wydawaniem decyzji środowiskowych, komisjami do spraw ocen na środowisko czy też sytuacjami, kiedy należy przeprowadzić ponownie ocenę oddziaływania na środowisko. Poszczególne przepisy ustawy określają uwzględniając jej specyfikę zarówno materialnoprawne zasady, jak i tryb postępowania w danych sprawach.

Do przedmiotu InfŚrodU art. 1 pkt 2 został zaliczony udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Dotychczas problematyka ta była uregulowana w art. 31–39 PrOchrŚrod. Wprawdzie w tym przepisie wskazuje się, że regulacji podlegają tylko zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, jednakże konkretne regulacje ustawy należy odczytywać w ten sposób, że przedmiotem regulacji są nie tylko same materialnoprawne zasady, ale ustawodawca zdecydował się na unormowanie także pewnych kwestii o charakterze formalnym (procesowym), które mają w tym przypadku charakter zasad.

Ustawa zawiera też regulacje dotyczące zasad i trybu postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko. Dotychczas materia ta była uregulowana w art. 58–69 PrOchrŚrod. Obecnie sprawom tym poświęcone są art. 104–120 InfŚrodU. Unormowania w tym przedmiocie przybrały znacznie szerszy zakres, niż poprzednio.

**3. Utworzenie nowych organów.** W ustawie przewidziano utworzenie całkowicie nowych organów administracji rządowej – Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Jako główne zadanie tych organów przewidziano zapewnienie usprawnienia procesu zarządzania środowiskiem w Polsce przy założeniu dążenia do skuteczniejszej absorpcji środków UE. Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska przejęli od wojewodów kompetencje w zakresie ocen oddziaływania na środowisko, ochrony obszarów Natura 2000 i innych obszarów przyrodniczo cennych oraz szkód w środowisku. Przyjęto, że utworzenie nowych, wyspecjali-

zowanych organów zapewni zdecydowanie racjonalniejszą dbałość o prounijne stosowanie prawa ochrony środowiska.

- 4 4. Odniesienie do PrOchrŚrod.** Odnosząc się do poszczególnych założeń ustawy, wskazanych jako jej przedmiot, trzeba zauważyć, że większość z zawartych w InfŚrodU przepisów została wprost przeniesiona z PrOchrŚrod. Zasadniczym zmianom uległy jedynie przepisy dotyczące postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, w tym również w kontekście transgranicznym. W pozostałym zakresie wprowadzono jedynie zmiany o charakterze porządkowym lub redakcyjnym, mającym na celu uściślenie brzmienia przepisów oraz ich dostosowanie do wymogów praktyki lub do wymagań wspólnotowych, a także zmiany wynikające z utworzenia nowych organów Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.
- 5 5. Zmiany dotychczasowych regulacji** w części dotyczącej postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, przede wszystkim miały na celu uwzględnienie zarzutów Komisji Europejskiej, podniesionych w ramach wszczętego przeciwko Polsce postępowania w sprawie o naruszenie przepisów dyrektywy Rady 85/337/EWG z 27.6.1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą Rady 97/11/WE i dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE, zwanej dalej „dyrektywą 85/337/EWG” – naruszenie Nr 2006/2281. Wspomniana dyrektywa została uchylona wraz z przyjęciem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tekst jednolity), Dz.Urz. UE L z 2012 r. Nr 26, s. 1 ze zm.
- 6 6. Procedury o naruszenie.** Dotychczas przeprowadzono dwa etapy przedmiotowej procedury o naruszenie:
- 1) wezwanie do usunięcia uchybień, na które władze polskie udzieliły odpowiedzi pismem z 4.9.2006 r.;
  - 2) przedstawienie uzasadnionej opinii, na którą władze polskie udzieliły odpowiedzi pismem z 18.10.2007 r.
- Następny, formalny etap postępowania o powyższe naruszenie, który mógł być wszczęty w przypadku braku akceptacji wyjaśnień oraz propozycji zmian w prawie krajowym, złożonych przez władze

polskie, jaki został wprowadzony w odpowiedzi na uzasadnioną opinię, było skierowanie przez Komisję Europejską skargi do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

Jak to wywiedziono w projekcie InfŚrodU, zmiany normatywne w zakresie będącym jej przedmiotem w znacznej mierze wynikają z uwzględnienia zarzutów odnośnie nieprawidłowej transpozycji dyrektywy 85/337/EWG, a także dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21.5.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zwanej dalej „Dyrektywą Siedliskową”. Zmiany wynikają też z uwag i sugestii Komisji Europejskiej odnośnie prawidłowości transpozycji innych dyrektyw objętych zakresem przedmiotowym regulacji, podniesionych wobec Polski przez Komisję Europejską w sposób formalny lub w drodze nieformalnej, oraz uwzględnienia uwag Komisji odnośnie przedstawianych jej do opiniowania projektów zmian przepisów w tym zakresie. Wprowadzono również pewne zmiany mające na celu zapewnienie pełnej transpozycji prawa wspólnotowego i usunięcie drobnych luk w transpozycji, nawet jeżeli nie zostały one jeszcze wyraźnie podniesione przez Komisję, ale istniało ryzyko, że mogą one w przyszłości być przedmiotem kolejnych zarzutów.

7. **Ratio legis.** W projekcie InfŚrodU danej ustawy wyjaśniono, że decyzję o wyodrębnieniu przepisów o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o udziale społeczeństwa i ocenach oddziaływania na środowisko z PrOchrŚrod do projektowanej ustawy, podjęto ze względów pragmatycznych – w celu ułatwienia stosowania przedmiotowych przepisów przez adresatów zawartych w nich norm. Przypomniano również, że przed wejściem w życie PrOchrŚrod, kwestie uregulowane w przedmiotowym projekcie ustawy także stanowiły materię odrębnej ustawy z 9.11.2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 109, poz. 1157 ze zm.). A zatem projektując InfŚrodU kierowano się, dość powszechnie wówczas panującym poglądem, o wyższości tworzenia ustaw szczególnych nad spójnością, kompleksowością regulacji, co następnie okazało się podejściem niewłaściwym.

8. **Prace legislacyjne.** W celu usunięcia naruszeń prawa wspólnotowego wskazywanych przez Komisję oraz w celu usprawnienia procesu decyzyjnego przygotowano projekt ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania



na środowisko. Został on poddany odpowiednim konsultacjom, w tym również przesłany do Komisji Europejskiej. Efektem otrzymanych opinii i uwag było przeredagowanie projektu ustawy oraz wprowadzenie przepisów dotyczących stworzenia nowego organu wyspecjalizowanego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony obszarów Natura 2000. Ostatecznie opracowano nowy projekt ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Należy zauważyć, iż po wyodrębnieniu treści komentowanej ustawy z dotychczasowej kompleksowej ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawa ta zawiera obszerną regulację, która została podzielona na 8 działów.

- 9 9. Systematyka ustawy.** Szczególne znaczenie w odniesieniu do kwestii stosowania komentowanej ustawy i dokonywania wykładni jej unormowań należy przypisać normom zamieszczonym w dziale I i II.

W dziale I zostały zawarte przepisy ogólne określające w rozdziale 1 zakres przedmiotowy komentowanej ustawy, zaś w rozdziale 2 definicje podstawowych używanych w ustawie pojęć oraz kluczowe zasady komentowanej regulacji.

- 10 10. Zakres przedmiotowy ustawy.** Podstawową kwestią uregulowaną komentowaną ustawą jest wskazanie w jej przepisach ogólnych zakresu przedmiotowego ustawy. Określony w art. 1 pkt 1 zakres przedmiotowy ustawy koresponduje ze stosunkowo długim tytułem ustawy. W tytule jednak mowa jest o tym, że komentowana ustawa jest poświęcona kwestiom takim jak udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenom oddziaływania na środowisko. Przez oddziaływanie na środowisko ustawa w szczególności rozumie transgraniczne oddziaływanie na środowisko. Zakres przedmiotowy ustawy normowany w art. 1 pkt 1 jednoznacznie wskazuje, że w kwestiach takich jak udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, ocenach oddziaływania na środowisko oraz transgranicznego oddziaływania na środowisko, który to problem pojawia się w ramach regulacji ochrony środowiska, komentowana ustawa określa zasady i tryb postępowania w tych sprawach. Chodzi więc o zasady o charakterze materialnoprawnym, jak też przepisy proceduralne (formalne). Z normy zamieszczonej w art. 1 pkt 2 wynika natomiast, że założeniem ogólnym komentowanej ustawy jest uregulowanie tylko zasad udziału

społeczeństwa w ochronie środowiska bez szczególnego wyróżnienia trybu postępowania. Do zakresu przedmiotowego ustawy zaliczona została również kwestia określenia władz publicznych właściwych w sprawach, o których mowa w art. 1 pkt 1 lit. a, więc udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, ocenach oddziaływania na środowisko oraz transgranicznego oddziaływania na środowisko.

11. **Uszczegółowienie regulacji** poszczególnych elementów wchodzących w skład zakresu przedmiotowego komentowanej ustawy następuje w stosownych jej częściach.

12. **Definicje.** W rozdziale 2 działu „Przepisy ogólne” zawarto 12 17 definicji, w tym definicje: „oddziaływania na obszar Natura 2000”, „oddziaływania na środowisko”, „organu administracji”, „oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko”, „strategicznej oceny oddziaływania na środowisko”, „oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000”, „organizacji ekologicznej”, „podania do publicznej wiadomości”, „powierzchni ziemi”, „przedsięwzięcia”, „środowiska” oraz „zanieczyszczenia” (art. 3). Większość z tych definicji została przeniesiona z PrOchrŚrod.

Istotne dla stosowania komentowanej ustawy jest, że definicje pojęć „integralność obszaru Natura 2000” oraz „oddziaływanie na obszar Natura 2000” zawierają stosowne odwołania do ustawy o ochronie przyrody.

W komentowanej ustawie rozszerzono definicję pojęcia „podanie do publicznej wiadomości” o udostępnienie wymaganych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429). Zgodnie z art. 9 ust. 2 DostInfPublU wszystkie organy władzy publicznej są obowiązane do utworzenia własnych stron Biuletynu Informacji Publicznej. Przepis art. 32 ust. 3 PrOchrŚrod wymagał jedynie zamieszczenia określonych ustawą informacji na stronie internetowej organu, jeżeli organ taką stronę prowadził. Taka regulacja znacznie osłabiała realizację wymogu publicznej dostępności do informacji o środowisku.

Podstawową rolę odgrywają nowe definicje pojęć związanych z ocenami oddziaływania na środowisko, określające poszczególne elementy tych ocen. Dla porównania można wskazać na art. 3 ust. 1 pkt 8, w którym podkreśla się, że ocena oddziaływania na środowisko to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko

(a więc procedura w tym zakresie), obejmujące w szczególności (to jest przykładowo) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień, zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. W skład tego postępowania wchodzi więc wymienione w ustawie działanie właściwego organu polegające na badaniu przedłożonego przez stronę raportu o oddziaływaniu na środowisko, sprawdzenie kompletności wymaganych opinii i uzgodnień, jak też takie zorganizowanie (przeprowadzenie) postępowania, aby spełniony został wymóg dopuszczenia do udziału w nim społeczeństwa.

W przepisach ogólnych uregulowane zostały także kwestie dotyczące właściwości organów uzgadniających i opiniujących w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Obowiązek uzgodnienia lub opiniowania został wyłączony w przypadku, gdy organem właściwym w sprawie jest jednocześnie organ uzgadniający lub opiniujący. Przepisy te zostały przeniesione z PrOchrŚrod. Definicję organu administracji zawiera art. 3 ust. 1 pkt 9 lit. a i b InfŚrodU, według którego przez organ administracji, rozumie się: ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony.

Przepisy działu II stanowią rozwinięcie kwestii dotyczącej udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie (art. 1 pkt 1 lit. a ustawy) określający przedmiot ustawy w zakresie udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie.

Przepisy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie stanowią transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28.1.2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG, zwanej dalej „dyrektywą 2003/4/WE” oraz wdrażają postanowienia Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus 25.6.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706), zwanej dalej „Konwencją z Aarhus”.

### 13 13. Przeniesienie regulacji z PrOchrŚrod. Zawarte w dziale II przepisy dotyczące dostępu do informacji o środowisku i jego

ochronie zostały przeniesione z PrOchrŚrod. Regulowana materia, dla większej przejrzystości, została podzielona na 4 rozdziały. Wprowadzono zmiany mające przede wszystkim na celu uzupełnienie istniejących dotychczas luk w transpozycji dyrektywy 2004/3/WE. Zmieniono przepisy dotyczące określenia samego zakresu informacji o środowisku, w słowniczku wprowadzono wymaganą przez dyrektywę 2004/3/WE definicję informacji znajdującej się w posiadaniu organu, a także zmodyfikowano nieco przepisy określające zakres udostępnianych informacji. Zob. uwagi do działu II.

Do kolejnego zakresu przedmiotowego InfŚrodU należy kwestia udziału społeczeństwa w ochronie środowiska (art. 1 pkt 2). Szczegółowo tą problematyką zajmuje się dział III InfŚrodU – Udział społeczeństwa w ochronie środowiska.

Przepisy o udziale społeczeństwa stanowią transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z 26.5.2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, zwanej dalej „dyrektywą 2003/35/WE” oraz wdrażają postanowienia Konwencji z Aarhus. Przepisy te stanowią też transpozycję postanowień dotyczących udziału społeczeństwa zawartych w szeregu innych dyrektyw, w tym zwłaszcza dyrektywy 85/337/EWG (obecnie dyrektywy 2011/92/UE), Dyrektywy Siedliskowej, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z 15.1.2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, zwanej dalej „dyrektywą IPPC” oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z 27.6.2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko („dyrektywa 2001/42/WE”).

Część z zawartych w dziale III przepisów dotyczących udziału społeczeństwa w ochronie środowiska została przeniesiona bez żadnych zmian z PrOchrŚrod, w pozostałym zakresie w dotychczasowych rozwiązaniach zostały dokonane zmiany mające na celu zapewnienie wdrożenia postanowień Konwencji z Aarhus oraz wymienionych już wcześniej dyrektyw. Zmiany te uwzględniają zwłaszcza zarzuty Komisji Europejskiej podniesione w opinii wystosowanej w ramach procedury o naruszenie Nr 2006/2281. Procedura ta dotyczy wprawdzie dyrektywy 85/337/EWG (obecnie dyrektywy 2011/92/UE), jednak ponieważ przepisy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska

są w podobny sposób uregulowane również i w innych dyrektywach, uznano, że zarzuty Komisji mają szersze zastosowanie.

Przepisy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska zostały ujęte w 4 rozdziałach. Oddzielnie unormowano kwestie dotyczące udziału społeczeństwa w podejmowaniu indywidualnych decyzji administracyjnych, udziału w przygotowywaniu projektów dokumentów oraz uprawnień organizacji ekologicznych. Każde z tych uregulowań szczegółowych zostało poprzedzone przepisami ogólnymi, co według założeń normodawcy powinno mieć pozytywny wpływ na ich stosowanie.

Istotne rozwiązania merytoryczne dotyczą sposobu i zakresu powiadamiania społeczeństwa oraz sposobu zapoznawania się z dokumentacją sprawy i składania uwag i wniosków. Kwestie te należą do trybu działania właściwego organu. Tryb ten musi być ściśle przestrzegany.

**14 14. Obowiązki organu.** Przed wydaniem decyzji wymagających zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, właściwy organ prowadzący postępowanie, bez zbędnej zwłoki (a więc w istocie niezwłocznie), ma obowiązek podać do publicznej wiadomości informacje o:

- 1) wszczęciu postępowania;
- 2) przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie;
- 3) organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień;
- 4) możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, gdzie jest ona wyłożona do wglądu;
- 5) możliwości składania uwag i wniosków;
- 6) sposobie, miejscu i 21-dniowym terminie składania uwag i wniosków;
- 7) organie właściwym do ich rozpatrzenia;
- 8) terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, jeżeli ma być ona przeprowadzona;
- 9) postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli postępowanie takie jest prowadzone.

**15 15. Informacje dla społeczeństwa.** Dotychczasowe wymagania dotyczące przekazywania informacji społeczeństwu były znacznie zawężone, gdyż konieczne było jedynie poinformowanie społeczeństwa o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o wniosku o wydanie decyzji oraz o możliwości składania uwag i wniosków,

ze wskazaniem miejsca i 21-dniowego terminu ich składania, oraz o prowadzonym postępowaniu dotyczącym transgranicznego oddziaływania na środowisko. Obecnie nakazuje się podawanie koniecznych informacji do publicznej wiadomości w sposób bezpośredni. Poprzednio informacje były przekazywane jedynie za pośrednictwem publicznego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie. Dotychczasowa regulacja nie zapewniała w wystarczającym stopniu dostępności określonych informacji. Zmiana uregulowań jest wynikiem uwzględnienia zarzutów Komisji Europejskiej, która wskazała na nieprawidłową transpozycję zawartego w art. 6 ust. 2 dyrektywy 85/337/EWG pojęcia „informowania”, które nakazuje konieczność zapewnienia społeczności możliwości bezpośredniego zapoznania się z tymi informacjami. Informacje powinny być podane do publicznej wiadomości bez zbędnej zwłoki. Uwzględnia to zarzut Komisji Europejskiej co do braku transpozycji art. 6 ust. 2 dyrektywy 85/337/EWG (obecnie dyrektywy 2011/92/UE) w zakresie dotyczącym wymogu informowania społeczności na wczesnym etapie procedury podejmowania decyzji.

**16. Wymogi ustawowe.** Ustawa wymaga, aby w ramach zapewnienia dostępu społeczeństwa do udziału w postępowaniu w sprawach ochrony środowiska niezbędną dokumentację, udostępnić do wglądu społeczeństwu w ramach uprawnień do udziału w postępowaniu. Zakres tej dokumentacji określa się w sposób na tyle ogólny aby pozwalał on na zastosowanie regulacji zarówno dla celów postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, jak i w sprawie pozwolenia zintegrowanego, czy też innych decyzji, w tym decyzji dotyczących GMO.

Postanowienia rozdziału 3 w dziale III dotyczące udziału społeczeństwa w przygotowywaniu dokumentów strategicznych, stanowią, tak jak dotychczas, uregulowania dotyczące udziału w podejmowaniu decyzji administracyjnych, z tym iż obecnie wyraźnie określa się wymagania proceduralne dotyczące udziału społeczeństwa w przygotowywaniu projektów dokumentów.

**17. Udział organizacji ekologicznych.** Kolejna istotna regulacja komentowanej ustawy dotyczy udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Dotychczas kwestia ta uregulowana była w art. 33 PrOchrŚrod stanowiącym, że organizacje ekologiczne, które uzasadniają to miejscem swojego działania, zgłoszą chęć uczestniczenia w postępowaniu wymagającym

udziału społeczeństwa i złożyły uwagi lub wnioski w ramach tego postępowania, uczestniczą w tym postępowaniu na prawach strony. Dodatkowo żądanie organizacji ekologicznej dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu musiało być wniesione przez tę organizację w momencie składania uwag i wniosków w ramach postępowania z udziałem społeczeństwa.

Zarzut Komisji Europejskiej dotyczący nieprawidłowej transpozycji pojęcia „zainteresowana społeczność” z art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337/EWG, spowodował znaczne rozszerzenie zakresu uprawnień przysługujących organizacjom ekologicznym w postępowaniu z udziałem społeczeństwa i w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Zob. szerzej kom. do działu III rozdz. 3.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 powyższej dyrektywy, przez „zainteresowaną społeczność” należy rozumieć „społeczeństwo (tj. jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy), które jest lub może być dotknięte skutkami lub ma interes w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska wymienionych w art. 2 ust. 2 dyrektywy”, przy czym „organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za mające interes w tym zakresie”. Procedury, o których stanowi art. 2 ust. 2 dyrektywy, to procedury udzielania zezwolenia na inwestycję lub, jeżeli takie nie istnieją, inne procedury albo procedury ustanowione do realizacji celów dyrektywy, z którymi jest zintegrowana ocena wpływu na środowisko. Nastąpiło więc zrównanie statusu organizacji ekologicznych i pozostałych członków „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu dyrektywy, jakimi są na gruncie prawa polskiego strony postępowania administracyjnego (art. 28 i 29 KPA). Zarówno strony postępowania, jak i organizacje ekologiczne muszą mieć zagwarantowane takie same prawa. Doprowadziło to do usunięcia ograniczenia dotyczącego możliwości udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu na prawach strony, które stawiało te organizacje w gorszej sytuacji niż strony postępowania. Dotychczas organizacje mogły zgłaszać się do postępowania wyłącznie w okresie 21 dni przewidzianym na zgłaszanie uwag i wniosków. Ograniczenie to zostało usunięte. Obecnie strony postępowania i organizacje ekologiczne mogą włączać się do postępowania przez cały okres jego trwania. Usunięto także wymóg, że organizacja musi uzasadniać chęć udziału w postępowaniu miejscem swego działania.

Wymóg taki nie obowiązuje w stosunku do stron, zaś Komisja Europejska wyraźnie wskazała na nieprawidłowość nierównego traktowania w prawie polskim stron i organizacji ekologicznych.

Nadano organizacjom ekologicznym nowe uprawnienie, tj. do wniesienia skargi na decyzję wymagającą udziału społeczeństwa, nawet jeżeli nie brały one wcześniej udziału w postępowaniu. Regulacja ta miała na celu zapewnienie prawidłowej transpozycji art. 10a dyrektywy 85/337/EWG.

Analogiczne przepisy dotyczące uprawnień członków „zainteresowanej społeczności” zawarte są również w dyrektywie IPPC, w wyniku czego przepisami dotyczącymi udziału organizacji ekologicznych zostały objęte wszystkie decyzje wymagające udziału społeczeństwa, a więc: decyzje, na etapie wydawania których prowadzona jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, pozwolenia zintegrowanego oraz decyzji o zgodzie na zamknięte użycie GMO (analogicznie zresztą kwestia ta była rozwiązana dotychczas – przepisy dotyczące udziału społeczeństwa i udziału organizacji ekologicznych stosowane były także do wyżej wymienionych decyzji).

18. **Orzecznictwo.** Kwestie dotyczące przedmiotu komentowanej ustawy znalazły odpowiednie odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. I tak w wyroku z 2.2.2016 r. (II OSK 1380/14, Legalis) Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że w ramach spraw będących przedmiotem tej ustawy przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko służy dokonaniu analizy wpływu planowanej inwestycji na środowisko nie zaś ocenie, czy na określonej nieruchomości może być zrealizowana inwestycja. Taka jest wola ustawodawcy, który uznał, że kwestie związane z możliwością usytuowania inwestycji na nieruchomości rozstrzygane są ogólnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku w decyzji o warunkach zabudowy lub zagospodarowania terenu (ustawa z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.), a następnie szczegółowe zagadnienia związane z realizacją inwestycji rozstrzygane są w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub dokonaniem przez inwestora zgłoszenia zamiaru realizacji inwestycji (ustawa z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.).

Unormowanie art. 1 ust. 1 ZagospPrzestrzU stanowi, że ustawa ta określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki



samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Przepis art. 1 PrBud stanowi zaś, że ustawa ta normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbioru obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach.

Natomiast z art. 1 InfŚrodU wynika, że ustawa ta normuje:

- 1) zasady i tryb postępowania w sprawach:
  - a) udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie,
  - b) ocen oddziaływania na środowisko,
  - c) transgranicznego oddziaływania na środowisko;
- 2) zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska;
- 3) władze publiczne właściwe w sprawach, o których mowa w pkt 1 lit. a;
- 4) organy administracji właściwe w sprawach, o których mowa w pkt 1 lit. b i c.

Przepisy wyżej komentowanej ustawy w kwestii unormowania jej przedmiotu, organom prowadzącym postępowanie na podstawie tej ustawy tylko w ograniczonym zakresie dają prawo do decydowania o tym, czy planowana inwestycja, może być realizowana na określonej nieruchomości. Organy te, zgodnie z treścią art. 80 ust. 2 InfŚrodU mają prawo dokonywać oceny zgodności inwestycji z przepisami miejscowego planu, ale tylko wówczas, gdy plan taki został uchwalony, przy czym jeśli miejscowy plan został uchwalony, to ocena taka jest niedopuszczalna w odniesieniu do inwestycji, które zostały wprost w tym przepisie wymienione.

Skoro postępowanie w sprawie dokonania oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzane jest w oparciu o przepisy ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, to jak słusznie zauważył Sąd I instancji, jest ono etapem poprzedzającym kolejne etapy postępowania dotyczącego realizacji inwestycji.

Nie może zatem znaleźć uzasadnienia podniesiony w postępowaniu sądowo-administracyjnym zarzut naruszenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny art. 61 ust. 1 pkt 1 ZagospPrzestrzU. Zdaniem

[Przejdź do księgarni →](#)