

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

Wydanie 2.

**Część I. Komentarz 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**

(t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.)



# 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.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 74 ust. 3 Konstytucji RP,
- art. 17 ust. 4, art. 75 ust. 5, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 119a ust. 5 PrOchrŚrod,
- art. 7 dyrektywy 85/337/EWG,
- art. 18 ust. 2 dyrektywy 92/43/EWG,
- art. 4, 7 ust. 1a dyrektywy 2011/92/UE,
- art. 7 dyrektywy 2001/42/WE.

### I. Znaczenie przepisu

1. Komentowany przepis nie zawiera treści merytorycznej. Nie ustanawia zatem wobec kogokolwiek uprawnień ani nie nakłada obowiązków. Ma on charakter czysto informacyjny, wskazując, jakie treści zawiera ŚrodInfU. Przepis ten ma jednak istotne znaczenie, wskazuje bowiem, jakie elementy materialnoprawne są przedmiotem ustawowej regula-

cji i w jaki sposób zostały one ze sobą połączone. W każdym więc przypadku stosowania przepisów ŚrodInfU art. 1 może mieć istotne znaczenie dla procesu ustalania wykładni prawa, w szczególności wykładni funkcjonalnej.

Trzeba pamiętać o genezie komentowanej ŚrodInfU, której rozwiązania nie stanowią w prawie polskim *novum*. Przed uchwaleniem ŚrodInfU aktem prawnym, który regulował część zawartych w niej materii, była PrOchrŚrod. Zastąpiła ona DostŚrodInfU. Regulacje tej materii określone w PrOchrŚrod były jednak niepełne, zwłaszcza jeśli uwzględnimy istnienie europejskiego prawa wtórnego, w szczególności dyrektywy 85/337/EWG oraz dyrektywy 92/43/EWG. Poza dostosowaniem polskiego systemu prawnego do wskazanych regulacji europejskich ustawodawca, na podstawie ŚrodInfU, powołał również nowe organy administracji publicznej, wyposażając je w stosowne kompetencje zwłaszcza w zakresie procedur oceny oddziaływania na środowisko. Do organów tych należą: Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. W tym zakresie ustawa ma charakter ustawy ustrojowej.

## II. Zakres regulacji ustawy

2. Ustawodawca wyraźnie zaznaczył w komentowanym przepisie, że ŚrodInfU reguluje cztery kategorie zagadnień:

- 1) zasady i tryb postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, ocen oddziaływania na środowisko oraz transgranicznego oddziaływania na środowisko,
- 2) zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska,
- 3) władze publiczne właściwe w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie,
- 4) organy administracji właściwe w sprawach ocen oddziaływania na środowisko oraz w sprawach transgranicznego oddziaływania na środowisko.

Wskazane wyliczenie ma charakter wyczerpujący, o czym świadczy zastosowany przez ustawodawcę zwrot „ustawa określa”. Oznacza to, że ŚrodInfU nie znajduje zastosowania do jakichkolwiek innych spraw poza wskazanymi w art. 1. Jeśli więc przedmiotem postępowania będzie któreś z zagadnień określonych w tym przepisie, należy przyjąć, że do postępowania znajdą zastosowanie regulacje normatywne określone w ŚrodInfU. Trzeba jednak ustalić, czy określona sytuacja nie stanowi któregoś z wyjątków określonych w art. 2 ŚrodInfU, jak również czy wyłączenia stosowania ustawy nie wynikają z przepisów szczególnych.

W orzecznictwie powstał praktyczny problem sprowadzający się do kwestii zgłoszenia przez organizację społeczną, której celami statutowymi jest szeroko rozumiana ochrona środowiska lub przyrody, jak również działania proekologiczne, swojego udziału w postępowaniu dotyczącym orzeczeń wydawanych na podstawie przepisów ustawy innej niż ŚrodInfU, wskazując, że za jej udziałem w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 KPA przemawia interes społeczny. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w takiej sytuacji organizacja społeczna ma obowiązek przedstawić szczególną argumentację w tym zakresie i udział takiej organizacji społecznej w ww. postępowaniach powinien

być rozważany w wyjątkowych przypadkach, ponieważ istnieje ustawa szczególna (ŚrodInfU), która te kwestie rozwiązuje w sposób zapewniający odpowiedni udział społeczeństwa w procesie inwestycyjnym (wyr. NSA z 11.4.2012 r., II OSK 122/11, Legalis).

### Przykład

Organizacja społeczna X, do której celów statutowych należy szeroko rozumiana ochrona środowiska, wystąpiła na podstawie ŚrodInfU z wnioskiem o ukaranie przedsiębiorcy Y z powodu braku wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, do posiadania którego przedsiębiorca ten jest zobowiązany. Wniosek taki zostanie odrzucony. W art. 1 ŚrodInfU został bowiem w sposób wyczerpujący określony katalog regulowanych przez nią zagadnień. W katalogu tym nie wymieniono kwestii związanych z pozwoleniami wodnoprawnymi.

W orzecznictwie analizie poddano związek oceny oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko dokonywanej w ramach postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 14.4.2010 r. (II SA/Go 60/10, Legalis) wyjaśnił, że regulacja przejściowa art. 153 ust. 1 ŚrodInfU dotyczy wyłącznie spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie tej ustawy na podstawie przepisów PrOchrŚrod nie może mieć zastosowania do postępowań prowadzonych w trybie przepisów innych ustaw, w tym PrBud. Do takich spraw, po 15.11.2008 r., dla oceny oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko dokonywanej w ramach postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę zastosowanie mają przepisy ŚrodInfU.

## III. Prawo do informacji o stanie ochrony środowiska

3. Wyodrębniając w art. 1 ŚrodInfU poszczególne kategorie zagadnień stanowiących przedmiot regulacji ustawowej, posłużono się kryterium formalnym, nie zaś merytorycznym. Połączono ze sobą trzy różne kategorie postępowań, jak się wydaje, bez głębszej refleksji nad tym połączeniem. Trzeba zaznaczyć, że prawo do informacji o środowisku i jego stanie ma zakotwiczenie konstytucyjne. Jak bowiem wynika z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Prawo to zyskuje jednak znaczenie dopiero wtedy, gdy stworzy się jednostce możliwość udziału w postępowaniu, w którym będzie mogła wykorzystać posiadaną w tym zakresie informację. Wydaje się więc, że znacznie lepszym zabiegiem byłoby zestawienie w tym przepisie postępowania w sprawie udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie z udziałem społeczeństwa w ochronie środowiska.

Istotnym zagadnieniem poruszonym w orzecznictwie było uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy. W wyroku NSA z 18.8.2016 r. (II OSK 2909/14, Legalis) dotyczącym tego zagadnienia sąd nie kwestionował rozstrzygnięcia o braku aktualnej możliwości pozytywnego załatwienia spawy z wniosku inwestora ze względu na uwarunkowania wynikające z postanowienia organu konserwatorskiego. Stwierdził jednak, że wprawdzie odmowa uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przez organ właściwy, chociaż wiąże organ właściwy do wydania takiej

decyzji, nie oznacza jednak, iż skutkiem postępowania głównego zawsze będzie wydanie decyzji odmownej. W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu inwestor ma bowiem prawo modyfikowania wniosku w celu ewentualnego dostosowania go do warunków wynikających z owego negatywnego uzgodnienia. Nic też nie stoi na przeszkodzie, aby organ prowadzący postępowanie główne, w ramach tego postępowania, w razie modyfikacji wniosku, przygotował nowy projekt decyzji i zwrócił się o ponowne uzgodnienie. Warunkiem skuteczności takiego postępowania jest precyzyjne określenie powodów odmowy przez organ negatywnie uzgadniający pierwotny projekt decyzji. Oznacza to, że organ, któremu przedstawiono projekt zabudowy będącej przedmiotem uzgodnienia, powinien nie tylko wskazać, z którymi elementami zamierzenia się nie zgadza, ale i określić warunki, pod którymi może wyrazić zgodę, jeśli parametry zabudowy określone we wniosku inwestora przybrałyby inne wartości.

## **Art. 2. [Niekolizyjność ustawy]**

### **1. (uchylony)**

**2. Przepisów ustawy, z wyjątkiem działu II, nie stosuje się do spraw uregulowanych w przepisach ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 1792 oraz z 2020 r. poz. 284 i 322).**

### **Powiązania z innymi przepisami:**

- art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- art. 1 OchrInfU,
- art. 1 PrAtom,
- art. 1 ust. 2 DostInfPubU.

## **I. Norma o charakterze kolizyjnym**

1. Artykuł 2 ŚrodInfU, podobnie jak jej art. 1, określa przedmiotowy zakres obowiązywania ŚrodInfU. Komentowany przepis ma jednak charakter odmienny niż poprzednia omawiana jednostka redakcyjna. Ustawodawca odniósł się bowiem do relacji ŚrodInfU do innych aktów prawnych. Wprowadził w tym zakresie dwa rozwiązania o charakterze kolizyjnym.

Po pierwsze, pierwotnie wskazano w nim, że przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów OchrInfU (ust. 1 ŚrodInfU). Oznaczało to, że przesłanki określone w OchrInfU mogły stanowić ograniczenie dostępu do informacji o środowisku. Warto w tym miejscu wyjaśnić, że według art. 1 OchrInfU w jej przepisach określa się zasady ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne.

Po drugie, zastrzeżono, że przepisów ŚrodInfU, z wyjątkiem działu II (dotyczy on udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie), nie stosuje się do spraw uregulowanych w przepisach PrAtom (ust. 2 ŚrodInfU). Artykuł 2 ust. 2 ŚrodInfU ma więc charakter negatywny poprzez określenie, w jakich sprawach nie stosuje się przepisów ŚrodInfU.

Trzeba wskazać, że zgodnie z art. 1 PrAtom ustawa ta określa:

- 1) działalność w zakresie pokojowego wykorzystywania energii atomowej związana z rzeczywistym i potencjalnym narażeniem na promieniowanie jonizujące od sztucznych źródeł promieniotwórczych, materiałów jądrowych, urządzeń wytwarzających promieniowanie jonizujące, odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego;
  - 2) obowiązki kierownika jednostki organizacyjnej wykonującej tę działalność;
  - 3) organy właściwe w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej;
  - 4) zasady odpowiedzialności cywilnej za szkody jądrowe;
  - 5) zasady wypełniania zobowiązań międzynarodowych, w tym w ramach Unii Europejskiej, dotyczących bezpieczeństwa jądrowego, ochrony przed promieniowaniem jonizującym oraz zabezpieczeń materiałów jądrowych i kontroli technologii jądrowych;
  - 6) kary pieniężne za naruszenie przepisów dotyczących bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej oraz tryb ich nakładania;
  - 7) działalność wykonywaną w warunkach zwiększonego, w wyniku działania człowieka, narażenia na naturalne promieniowanie jonizujące;
  - 8) zasady monitorowania skażeń promieniotwórczych i regulacje dotyczące działań podejmowanych w przypadku zdarzeń radiacyjnych, jak również w przypadku długotrwałego narażenia w następstwie zdarzenia radiacyjnego lub działalności wykonywanej w przeszłości;
  - 9) szczególne zasady ochrony osób przed zagrożeniami wynikającymi ze stosowania promieniowania jonizującego w celach medycznych lub w celu obrazowania pozamedycznego.
2. Komentowana regulacja świadczy więc o tym, że prawo dostępu do informacji o środowisku nie ma charakteru absolutnego. Ulega ono bowiem ograniczeniom, w szczególności ze względu na ochronę informacji niejawnych. Wskazana regulacja znajduje swoje konstytucyjne uzasadnienie. Jak bowiem wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

#### Przykład

Instytucja X na potrzeby prowadzonej działalności wystąpiła do Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z wnioskiem o udostępnienie informacji o wydanych zezwoleniach dotyczących



obiektów jądrowych w Polsce w latach 2012–2014. Jako podstawę Instytucja X wskazała jedynie art. 35a PrAtom. Wniosek zostanie oddalony, ponieważ do udostępniania informacji o środowisku na podstawie PrAtom znajduje zastosowanie ŚrodInfU.

## II. Niepełny zakres regulacji kolizyjnej

3. Analiza komentowanego przepisu pozwala stwierdzić, że nie ma on charakteru kompleksowego, a jedynie fragmentaryczny. Odnosi się bowiem do relacji ŚrodInfU względem dwóch ustaw – OchrInfU oraz PrAtom. Rozwiązanie to jest słuszne, ponieważ obie te ustawy zawierają regulacje odnoszące się do szeroko rozumianego prawa jednostki do informacji o środowisku i jego stanie. Jest ono jednak niepełne, gdyż pominięto relację ŚrodInfU do innych aktów prawnych regulujących tę problematykę, m.in. PrOchrŚrod czy DostInfPubU. Regulacja kolizyjna określona w ŚrodInfU zatem jest niepełna.

## III. Relacja dostępu do informacji publicznej i dostępu do informacji o środowisku

4. Z komentowanego przepisu w sposób pośredni wynika, że dostęp do informacji o środowisku i jego stanie jest prawem odrębnym od prawa do dostępu do informacji publicznej. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy są dwa odrębne przepisy Konstytucji RP. Pierwszym z nich jest art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, w którym zagwarantowano obywatelom prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne, uwzględniając działalność organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych samorządów oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Drugi przepis to art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, z którego wprost wynika, że każdemu przysługuje prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (*T. Górczyńska*, Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej, Kraków 1999, s. 93; *B. Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 377).

Ze względu na to, że obie wskazane regulacje prawne mają charakter odrębny i niezależny, nie została wykluczona możliwość odpowiedniego zastosowania w zakresie nieuregulowanym w ŚrodInfU przepisów DostInfPubU. Ustawodawca nie wskazał bowiem, że ŚrodInfU nie narusza przepisów o dostępie do informacji publicznej. Wskazał jedynie, że nie narusza ona przepisów o ochronie informacji niejawnych. Reguł kolizyjnych w zakresie prawa do informacji publicznej i prawa do informacji o środowisku i jego ochronie powinno się poszukiwać w – mającej bardziej ogólny charakter – DostInfPubU. W art. 1 ust. 2 DostInfPubU wyjaśniono, że jej przepisy nie wyłączają obowiązywania przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej.

**Ważne**

W razie odmiennego uregulowania dostępu do informacji w DostInfPubU oraz w ŚrodInfU – pierwszeństwo będzie miała druga ze wskazanych ustaw. Zastosowanie znajdzie bowiem reguła, że przepis szczególny uchyla przepis ogólny. W sytuacji odmiennej, gdy dane zagadnienie nie zostało unormowane w ŚrodInfU albo regulacja w tym zakresie jest niepełna, zastosowanie znajdą – mające bardziej ogólny charakter – przepisy DostInfPubU (Ł. Radwanowicz, Administracyjne aspekty dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, Ochrona Środowiska – Przegląd 2003, Nr 1, s. 40).

## IV. Uchylenie ust. 1

Z dniem 1.1.2017 r. ust. 1 komentowanego przepisu został uchylony. Z treści tego artykułu wynikało, że przepisy ŚrodInfU nie naruszają przepisów OchrInfU. Konieczność wprowadzenia omawianej zmiany spowodowana była niezgodnością obecnej regulacji z przepisami dyrektywy 2003/4/WE. Jak wynika z art. 26 ŚrodInfU, organy ochrony środowiska odmawiają udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeśli informacje te dotyczą przypadków wymienionych w art. 16 ust. 1 ŚrodInfU. Odmowa ta ma charakter bezwzględny. Tymczasem, zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE, organy władzy publicznej mogą odmówić (a zatem odmowa ma tu charakter fakultatywny) udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie dopiero wtedy, jeśli ujawnienie takich informacji wpłynie negatywnie na ochronę określonych interesów i tajemnic wymienionych w ust. 2 lit. a–h dyrektywy. Przepis ten został zaimplementowany do ustawodawstwa polskiego poprzez art. 16 ust. 1 pkt 1–11 oraz przez art. 2 ust. 1 ŚrodInfU. Komisja Europejska zakwestionowała wyłączenie badania interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji o środowisku i jego ochronie w odniesieniu do przesłanek określonych w art. 16, a także objęcie ich bezwzględną odmową udostępnienia informacji. Z tego powodu ustawodawca uznał za zasadne przeniesienie przesłanki określonej w art. 2 ust. 1 do art. 16 ŚrodInfU i objęcie wszystkich przesłanek wymienionych w art. 16 ŚrodInfU badaniem interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji o środowisku i jego ochronie.



## Rozdział 2. Definicje i zasady ogólne

### Art. 3. [Objaśnienie pojęć]

1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) Biuletynie Informacji Publicznej – rozumie się przez to Biuletyn Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176);
- 2) informacji przeznaczonej dla władz publicznych – rozumie się przez to informację, którą w imieniu władz publicznych dysponują osoby trzecie, w tym też informację, której władze publiczne mają prawo żądać od osób trzecich;
- 3) informacji znajdującej się w posiadaniu władz publicznych – rozumie się przez to informację znajdującą się w posiadaniu władz publicznych, wytworzoną przez władze publiczne lub otrzymaną przez władze publiczne od osoby trzeciej;
- 4) integralności obszaru Natura 2000 – rozumie się przez to integralność obszaru Natura 2000 w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r. poz. 55, 471 i 1378);
- 5) (*uchylony*)
- 6) obszarze Natura 2000 – rozumie się przez to obszary, o których mowa w art. 25 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, oraz proponowane obszary mające znaczenie dla Wspólnoty Europejskiej, znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 tej ustawy;
- 7) ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 – rozumie się przez to ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ograniczoną do badania oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000;
- 8) ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – rozumie się przez to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności:
  - a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
  - b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
  - c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu;
- 9) organie administracji – rozumie się przez to:

- a) ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego,
  - b) inne podmioty wykonujące zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony,
  - c) Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego – w zakresie określonym w art. 5 pkt 8 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym;
- 10) organizacji ekologicznej – rozumie się przez to organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska;
- 11) podaniu informacji do publicznej wiadomości – rozumie się przez to:
- a) udostępnienie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, organu właściwego w sprawie,
  - b) ogłoszenie informacji, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego w sprawie,
  - c) ogłoszenie informacji przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia, a w przypadku projektu dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa – w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu,
  - d) w przypadku gdy siedziba organu właściwego w sprawie mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot postępowania – także przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot postępowania;
- 12) powierzchni ziemi – rozumie się przez to powierzchnię ziemi w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219, 1378, 1565, 2127 i 2338);
- 13) przedsięwzięciu – rozumie się przez to zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin; przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty;
- 14) strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko – rozumie się przez to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności:
- a) uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko,
  - b) sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko,
  - c) uzyskanie wymaganych ustawą opinii,
  - d) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu;
- 15) środowisku – rozumie się przez to środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;

- 15a) władzach publicznych – rozumie się przez to: Sejm, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa;
- 16) zanieczyszczeniu – rozumie się przez to zanieczyszczenie w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;
- 17) znaczącym negatywnym oddziaływaniu na obszar Natura 2000 – rozumie się przez to oddziaływanie na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności działania mogące:
- a) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
  - b) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
  - c) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

2. Ilekroć w ustawie jest mowa o oddziaływaniu na środowisko rozumie się przez to również oddziaływanie na zdrowie ludzi.

#### Powiązania z innymi przepisami:

- art. 3 pkt 39 i 49 PrOchrŚrod,
- art. 8 DostInfPubU,
- art. 25 OchrPrzyrodU.

→ Zob. wzór Nr 16. Obwieszczenie o prowadzeniu dla przedsięwzięcia oceny oddziaływania na środowisko (część II, s. 351)

→ Zob. wzór Nr 17. Obwieszczenie o wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (część II, s. 353)

## I. Potrzeba objaśnienia pojęć

1. Prawo ochrony środowiska to jedna z dziedzin w ramach gałęzi prawa administracyjnego. Prawo administracyjne ma charakter interdyscyplinarny (*B. Opaliński*, Prawo administracyjne w ujęciu interdyscyplinarnym, Warszawa 2014, s. 11). Niejednokrotnie pojęcia, którymi posługuje się ustawodawca, są specyficzne, właściwe tylko dla tej dziedziny prawa. Z tego względu niezbędne jest wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych i nadanie im treści niebudzącej wątpliwości. Temu właśnie służy komentowany przepis, będący tzw. słowniczkiem ustawowym. Ustawodawca wskazał w nim, jak należy rozumieć niektóre z zastosowanych przez niego pojęć poprzez wprowadzenie ich legalnej definicji.

2. Trzeba zaznaczyć, że wiele określeń zdefiniowanych w art. 3 ŚrodInfU pochodzi z innych aktów prawnych, niektóre z nich zaś zostały wprowadzone do polskiego systemu ochrony środowiska z rozwiązań prawnych Unii Europejskiej. Z tego względu definicje

określone w omawianym przepisie mogą niekiedy okazać się niewystarczające. Dla ich pełnego zrozumienia konieczne jest wówczas sięgnięcie do definicji znajdujących się również w innych aktach prawnych.

#### Ważne

Pojęcia: „Biuletyn Informacji Publicznej” i „obszar Natura 2000” nie zostały zdefiniowane w ŚrodInfU. Ustawodawca wyjaśnił ich znaczenie poprzez odesłanie do odpowiednich przepisów innych ustaw, tj. w przypadku obszaru Natura 2000 – do art. 25 OchrPrzyrodU, w przypadku Biuletynu Informacji Publicznej zaś – do art. 8 DostInfPubU.

## II. Pojęcia „środowisko” i „powierzchnia ziemi”

3. Należy wskazać, że pojęcia „środowisko” i „powierzchnia ziemi” mają kilka definicji legalnych. Poza definicjami określonymi w PrOchrŚrod środowisko zostało również zdefiniowane w OchrRoślinU. Z kolei powierzchnia ziemi może być również interpretowana w kontekście nieruchomości, zgodnie z art. 46 KC. Zasadnie więc ustawodawca wskazał, w jaki sposób pojęcia te należy interpretować na potrzeby ŚrodInfU, poprzez odwołanie się do definicji określonych w PrOchrŚrod.

#### Ważne

W rozumieniu art. 3 pkt 39 PrOchrŚrod środowisko to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Takie rozumienie jest też przyjmowane na potrzeby ŚrodInfU.

## III. Interpretacja pojęć

4. Pewne wskazówki dotyczące interpretacji pojęć określonych w art. 3 ŚrodInfU wynikają z orzecznictwa sądów administracyjnych.

W wyroku z 20.7.2011 r. (II SA/Sz 980/10, Legalis) WSA w Szczecinie zawarł rozważania dotyczące organizacji ekologicznych. Wyjaśniono, że: „prowadzenie działalności nawet stosunkowo luźno związanej z ekologią pozwala na zakwalifikowanie danego podmiotu do kategorii organizacji ekologicznych”.

Na temat organizacji ekologicznych wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z 6.11.2013 r. (IV SA/Wa 1665/13, Legalis). Wskazał, że w obecnym stanie prawnym zastrzeżeń nie powinno wywoływać określenie spraw, w których organizacje ekologiczne mogą zgłosić swój udział. Określono bowiem bardzo precyzyjnie, że są to sprawy, w których powinien być zagwarantowany udział społeczeństwa. Aby mogło to mieć miejsce,

konkretny przepis prawa materialnego musi takie prawo przyznawać. Tymi przepisami są m.in. art. 36 ust. 1 w zw. z art. 29 GMOU.

Organizacji ekologicznych dotyczy również wyrok WSA w Warszawie z 11.8.2010 r. (IV SA/Wa 857/10, Legalis). Sąd wyjaśnił, że do organizacji ekologicznych nie zaliczają się izby gospodarcze. W odróżnieniu od innych organizacji społecznych lub samorządowych organizacje ekologiczne powinny cechować się określeniem celów swojej działalności jako działalności o charakterze ogólnospołecznym – nie mogą skupiać się zatem na wąskiej grupie członków i nie mogą bronić ich interesu jednostkowego – podkreślił WSA. Wyjaśniono ponadto, że dla organizacji ekologicznych ochrona środowiska powinna być celem samym w sobie. Organizacją ekologiczną jest bowiem taka organizacja społeczna, której statutowym i podstawowym celem jest ochrona środowiska. Każda organizacja ekologiczna będzie zarazem organizacją społeczną – a nie odwrotnie. Kryterium, które wyróżnia organizacje ekologiczne spośród innych organizacji, jest właśnie cel działalności w postaci ochrony środowiska (zob. także *W. Federczyk*, Organizacja ekologiczna jako uczestnik postępowania administracyjnego w zakresie ochrony środowiska, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2008, Nr 3–4, s. 71).

Nawiązując do określonego w art. 3 ust. 1 pkt 13 ŚrodInfU pojęcia przedsięwzięcia, w wyroku z 10.3.2010 r. (II SA/Go 999/09, Legalis) WSA w Gorzowie Wielkopolskim poddał analizie zagadnienie przedsięwzięcia technologicznego. Jak stwierdził sąd: „anteny istniejące i projektowane stanowią elementy instalacji radiokomunikacyjnej i należy jej rozbudowę (zagęszczenie anten) traktować jako przedsięwzięcie powiązane technologicznie, a w konsekwencji – jako jedno przedsięwzięcie”. Dalej wskazał, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 13 ŚrodInfU przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty.

Na tle sporu dotyczącego „jakości powietrza” NSA w wyroku z 14.3.2018 r. (II OSK 1281/16, Legalis) porównał tę wartość do prawa własności. Równocześnie podkreślił, że środowisko jest dobrem wspólnym, a jego ochrona jest celem publicznym. Oznacza to, że każdy element środowiska, w tym jakość powietrza, ma jednakową wartość podlegającą ochronie prawnej w konfrontacji z takim prawem podstawowym, jak ochrona prawa własności. Ochronie środowiska i zdrowia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przysługuje zatem taka sama ochrona prawna jak prawu własności.

Do kwestii zanieczyszczenia odniósł się NSA w wyroku z 14.3.2018 r. (II OSK 1281/16, Legalis). Sąd, analizując kwestię braku norm odorowych (w produkcji rolniczej), stwierdził, że odory emitowane przez obiekty gospodarcze położone w bezpośrednim sąsiedztwie terenów budownictwa jednorodzinnego, stanowią nie tylko uciążliwość dla mieszkańców, ale także mogą powodować zagrożenie dla zdrowia mieszkańców i stanowić zanieczyszczenie w rozumieniu art. 3 pkt 49 PrOchrŚrod.

## **Art. 4. [Prawo do informacji o środowisku i jego ochronie]**

**Każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą.**



### Powiązania z innymi przepisami:

- art. 74 ust. 3 Konstytucji RP,
- art. 3 ust. 13 PrOchrŚrod,
- pkt 16 preambuły do dyrektywy 2003/4/WE,
- art. 2 ust. 1 DostInfPubU.

→ **Zob. wzór Nr 7. Postanowienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska o nieistnieniu konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (część II, s. 333)**

## I. Źródła prawa do informacji o środowisku i jego ochronie

1. Komentowany przepis wyraża jedną z istotnych zasad prawa ochrony środowiska – zasadę dostępu do informacji o środowisku i jego stanie (*B. Wierzbowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 2010, s. 28*). Zasada ochrony środowiska została także precyzyjnie określona w PrOchrŚrod.

Omawiana zasada ma doniosłe znaczenie, o czym świadczy choćby to, że znalazła urzeczywistnienie już w samym tytule ŚrodInfU. Poza przepisami polskiego prawa omawiana zasada ma źródła również w prawie międzynarodowym, tj. w przepisach konwencji z Aarhus oraz w dyrektywie 2003/4/WE. Ponadto należy przywołać 10. zasadę deklaracji z Rio de Janeiro z 14.6.1992 r. przyjętej na Posiedzeniu Plenarnym Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”. Jej brzmienie jest następujące: „Zagadnienia środowiskowe są najlepiej rozwiązywane na właściwym poziomie z udziałem wszystkich zainteresowanych obywateli. Na poziomie narodowym każda jednostka powinna mieć zapewniony dostęp do informacji dotyczącej środowiska, w której posiadaniu jest władza publiczna”.

## II. Zakres podmiotowy prawa do informacji o środowisku i jego ochronie

2. Pod względem podmiotowym komentowany przepis jest bardzo szeroki. Ustawodawca posłużył się bowiem pojęciem „każdy”, przez co należy rozumieć wszystkie trzy kategorie podmiotów prawa, tj. osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, ale mające zdolność prawną. Wskazany przepis został doprecyzowany na gruncie orzecznictwym.

### Orzecznictwo

Przepisy ŚrodInfU nie precyzują, kogo określa się pojęciem „każdy”. Zgodnie zaś z postanowieniami art. 37 ust. 1 Konstytucji RP, wskazuje się tego, kto legalnie podlega pod władzę Rzeczypospolitej Polskiej. W jego zakresie przedmiotowym będą się zatem znajdować wszystkie osoby przebywające legalnie na terenie Polski (wyr. WSA w Warszawie z 23.9.2010 r., IV SA/Wa 582/10, Legalis).

[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)