

**Ustawa o udostępnianiu
informacji o środowisku
i jego ochronie, udziale
społeczeństwa w ochronie
środowiska oraz o ocenach
oddziaływania na
środowisko. Komentarz**
Wydanie 3.

Przedmowa

Przedkładany Czytelnikowi Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, często określane mianem „ustawy środowiskowej”, uwzględnia dorobek orzecznictwa, literatury oraz praktyki, jaki powstał od momentu jej uchwalenia w 2008 r. Trzecie wydanie niniejszego Komentarza uwzględnia zmiany dokonane w ustawie w okresie 2017–2023 r. Autorzy i redaktorzy dołożyli wiele starań, aby uwzględnić szczególnie najnowsze orzecznictwo (z przytoczeniem szerokiej argumentacji prezentowanej w konkretnych sprawach przez składy orzekające), jak też coraz bogatsze piśmiennictwo. Komentarz powinien być ukierunkowany na potrzeby praktyki i ta myśl przyświecała zespołowi pracującemu nad ww. publikacją.

Komentarz jest pracą zbiorową zespołu autorów obejmującego sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, praktykujących prawników, przedstawicieli środowiska akademickiego. Redaktorzy przyjęli założenie, że nie należy wymuszać na autorach unifikacji poglądów – każdy autor odpowiada za swój tekst i zaprezentowane tam poglądy. Dzięki temu Komentarz lepiej oddaje stan poglądów, dotyczących interpretacji ustawy, które przecież nie zawsze są jednolite. Różne też bywają oceny poszczególnych przepisów komentowanej ustawy, choć zdaniem autorów, komentowaną ustawę można ocenić generalnie pozytywnie. Zgodzić należy się z tym, iż tak, jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy, wprowadzenie jej było niezbędne ze względu na konieczność dokonania zmian w obowiązujących przepisach, w celu dostosowania ich do wymagań prawa wspólnotowego, zwłaszcza dyrektywy Rady 85/337/EWG z 27.6.1985 r. w sprawie oceny skutków wywoływanych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne [obecnie już nieobowiązującej – aktualnie obowiązuje dyrektywa 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)], a także niektórych innych wskazanych w uzasadnieniu projektu ustawy. Merytoryczna treść przepisów, w chwili wprowadzenia komentowanej ustawy w życie, zdecydowanie bardziej odpowiadała potrzebom przedmiotowej regulacji.

Tym niemniej na etapie projektowania ustawy oceniano, iż szereg założeń i konstrukcji przyjętych w projekcie budzi różne wątpliwości, dotyczące w szczególności nieuwzględnienia dorobku doktryny prawa zwłaszcza w dziedzinie prawa ochrony środowiska, prawa administracyjnego czy też prawa konstytucyjnego, a także orzecznictwa, przy konstruowaniu zarówno generalnych założeń, jak i konkretnych instytucji prawnych.

Jako podstawową wątpliwość wskazano kwestię dotyczącą wyodrębnienia przepisów o dostępie do informacji i ocenach oddziaływania na środowisko w postaci osobnej ustawy, tym samym usunięcia tych regulacji z ustawy – Prawo ochrony środowiska. Pierwotnie uregulowanie tej ustawy zakładało formułę *quasi* kodeksu ochrony środowiska, tj. aktu kompleksowo traktującego system przepisów o ochronie

Przedmowa

środowiska. Taką rolę zajmowała kompleksowa ustawa – Prawo ochrony środowiska, z założenia tworząc podstawy, a zarazem ramy podejmowania działań należących do realizowania zamierzonych funkcji ochronnych. W tym celu przewidywano odpowiednio ukształtowane instytucje prawne zamieszczone w ustawie w ramach kluczowego założenia, że powinna ona służyć poprzez stosowanie właściwych dla regulacji zasad stosowania instrumentów prawnych do osiągania celów ochrony środowiska. Chodziło o instrumenty o charakterze generalnym w ramach systemu ochrony środowiska, zaś taki charakter ma instytucja dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie oraz formalne procedury dokonywania ocen oddziaływania na środowisko. Jak to słusznie zauważano, wydzielenie tych instytucji z kompleksowej ustawy – Prawo ochrony środowiska osłabiło znaczenie jej w systemie prawa ochrony środowiska. W ocenie autorów niniejszego Komentarza podstawową wartością powinno być dążenie do spójności wszelkich regulacji prawnych, a nie ich rozdrabnianie. Nie budzi też wątpliwości, że prawidłowe stosowanie regulacji jest łatwiejsze do osiągnięcia przy zachowaniu formy skonsolidowanej. Rozczłonkowanie już pozostającej w systemie prawa regulacji całościowej może skutkować powstawaniem różnego rodzaju wątpliwości, czy też nieprawidłowości dokonywanej wykładni, koniecznej w ramach systemu problematyki ochrony środowiska.

Trzeba zauważyć, że w innych państwach Unii Europejskiej zaobserwowano dążenie do kodyfikowania przepisów o ochronie środowiska – w Niemczech, wiodących prym w przedmiotowej dziedzinie, a także w Holandii. Takie dążenia kodyfikacyjne przepisów ochrony środowiska są uznawane tam za kluczowe. Natomiast w polskiej praktyce bez usprawiedliwionych merytorycznie przyczyn, a jedynie pod hasłem zwiększenia oddziaływania norm prawnych, zarysowała się tendencja do tworzenia licznych szczegółowych ustaw. Może się wydawać, że poglądem przewodnim stało się uznanie, że im częściej sięgamy do szczegółowych rozwiązań, tym bardziej mamy możliwość osiągnięcia założeń, które legły u podstaw ich wprowadzenia. Mamy jednak wtedy często problemy z zapewnieniem spójności systemu prawa, korzystaniem z definicji normatywnych, a także rozumieniem poszczególnych pojęć i instytucji.

Jako podstawowy argument za wyodrębnieniem materii objętej komentowaną ustawą w jej projekcie wskazano przyczyny związane z wchodzeniem Polski do Unii Europejskiej. Wprawdzie w chwili tworzenia w latach 2000–2001 systemu przepisów o ochronie środowiska komentowane przepisy również były zamieszczone w odrębnej ustawie, pominięto jednak taką okoliczność, iż wyodrębnienie komentowanych uregulowań było założone jedynie jako tymczasowe, będące wynikiem przedłużenia się prac w związku z dostosowaniem do założeń prawa wspólnotowego. Praktyka wykazała, że komentowana regulacja powinna mieć charakter trwały. Ustalenie, że materia dotycząca udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska, jak też o ocenach oddziaływania na środowisko jest regulowana odrębną ustawą, wymaga podejmowania działań prowadzących do zachowania integralności systemu przepisów o ochronie środowiska i założonej roli w systemie tej ustawy. Takie konstrukcje prawne wypracowane zostały już w momencie tworzenia systemu.

Rozdrobnienie regulacji prawnej musi nieść problemy interpretacyjne, tym bardziej potrzebne stają się komentarze traktujące spójnie całą regulację prawną problematyki

Przedmowa

ochrony środowiska. Autorzy liczą na uwagi Czytelników, co pozwoli ulepszyć niniejszy Komentarz w jego kolejnych wydaniach.

styczeń 2024 r.

*Tomasz Filipowicz
Alicja Plucińska-Filipowicz
Marek Wierzbowski*

Przejdź do księgarni →