

OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO W PRAKTYCE

redakcja naukowa Bartosz Rakoczy

Karolina Karpus, Grzegorz Klimek, Mateusz Mierkiewicz

Bartosz Rakoczy, Małgorzata Szalewska, Jan Szuma

Karolina Szuma, Katarzyna Wesołowska

OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO W PRAKTYCE

redakcja naukowa Bartosz Rakoczy

Karolina Karpus, Grzegorz Klimek, Mateusz Mierkiewicz
Bartosz Rakoczy, Małgorzata Szalewska, Jan Szuma
Karolina Szuma, Katarzyna Wesołowska

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 września 2017 r.

Recenzent

Dr hab. Ewa Czech, prof. UwB

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Kinga Zajęc

Opracowanie redakcyjne

Violet Design Wioletta Kowalska

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

Poszczególne części książki opracowali:

Karolina Karpus – rozdział 7

Grzegorz Klimek – rozdział 2

Mateusz Mierkiewicz – wybór orzecznictwa

Bartosz Rakoczy – wprowadzenie, rozdział 5

Małgorzata Szalewska – rozdział 3

Jan Szuma – rozdział 4

Karolina Szuma – rozdział 1

Katarzyna Wesotowska – rozdział 6

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN: 978-83-8107-841-2

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie do prawnej problematyki oceny oddziaływania na środowisko.....	13
Rozdział 1	
Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko	37
Rozdział 2	
Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w świetle przepisów prawa polskiego.....	63
Rozdział 3	
Współdziałanie organów administracji publicznej w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia	81
3.1. Wprowadzenie	81
3.2. Istota współdziałania podmiotów administracji publicznej.....	82
3.3. Zakres obowiązku współdziałania organów administracji publicznej w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach	87
3.4. Opinia jako forma współdziałania organów w procedurze ustalania środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia	95

3.5. Uzgodnienie jako forma współdziałania organów w procedurze ustalania środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia.....	101
3.6. Aspekty proceduralne współdziałania organów przy ustalaniu środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia.....	110
3.7. Zmiana modelu współdziałania organów administracji publicznej w procedurze ustalania środowiskowych uwarunkowań po 1.01.2017 r.....	119
Wnioski końcowe	123
 Rozdział 4	
Udział społeczeństwa w postępowaniu w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko.....	127
 Rozdział 5	
Zmiana decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach	157
 Rozdział 6	
Przeniesienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na inny podmiot.....	181
6.1. Zagadnienia wstępne	181
6.2. Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych wynikających z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.....	182
6.3. Właściwość organu w sprawie przeniesienia decyzji środowiskowej na inny podmiot.....	185
6.4. Strony postępowania w sprawie przeniesienia decyzji środowiskowej na inny podmiot.....	187
6.5. Postępowanie w sprawie przeniesienia decyzji środowiskowej na inny podmiot.....	188
6.6. Przeniesienie części decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na inny podmiot.....	191
Podsumowanie.....	194

Rozdział 7

Ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym – wybrane aspekty prawne	197
7.1. Uwagi wstępne.....	197
7.2. Ocena oddziaływania na środowisko jako przedmiot prac Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ.....	199
7.3. Ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym jako przedmiot analiz Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości – wybrane przykłady	201
7.4. Transgraniczna ocena oddziaływania na środowisko jako przedmiot regulacji międzynarodowych	208
7.5. Ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym a Konwencja z Espoo i dyrektywa 2011/92/UE.....	213
7.6. Transgraniczna ocena oddziaływania na środowisko w prawie polskim – uwagi ogólne.....	219
Podsumowanie.....	224
Wybór orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania na środowisko	225
Bibliografia.....	241
Autorzy.....	251

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- decyzja Rady
2005/370/WE
- decyzja Rady 2005/370/WE z 17.02.2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.Urz. UE L 124, s. 1)
- dyrektywa
85/337/EWG
- dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27.06.1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. WE L 175, s. 40–48, ze zm.), uchylona
- dyrektywa
92/43/EWG /
dyrektywa siedliskowa
- dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. WE L 206, s. 7–50, ze zm.)
- dyrektywa
2001/42/WE
- dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.06.2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.Urz. WE L 197, s. 30–37)
- dyrektywa
2003/35/WE
- dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.05.2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 156, s. 17–25, ze zm.)

- dyrektywa 2011/92/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady
/ dyrektywa o.o.ś. 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 26 z 2012 r., s. 1–21, ze zm.)
- dyrektywa ptasia – dyrektywa Rady 79/409/EWG z 2.04.1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. WE L 103, s. 1–18, ze zm.), uchylona
- KA / Konwencja – Konwencja sporządzona w Aarhus 25.06.1998 r.
z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
- Konwencja z Espoo – Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo 25.02.1991 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.)
- protokół kijowski – protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzony w Kijowie 21.05.2003 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 180, poz. 1074)
- protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko – protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzony w Kijowie 21.05.2003 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 180, poz. 1074)
- u.o.p. – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.)
- u.p.i.s. – ustawa z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1261)

- ustawa nowelizująca – ustawa z 9.10.2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1936 ze zm.)
- u.u.i.ś. / ustawa
ocenowa – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2017 r. poz. 1405)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.)

Inne

- Draft Articles
on Prevention – Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, with commentaries, „Yearbook of the International Law Commission” 2001/II (Part two)
- Dz.Urz. Woj.
Warm.-Maz.
KPM ONZ – Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego
- Komisja Prawa Międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych
- MTS – Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- PiP – Państwo i Prawo
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- UE – Unia Europejska
- WE – Wspólnota Europejska
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sadownictwa Administracyjnego

WPROWADZENIE DO PRAWNEJ PROBLEMATYKI OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

Dla każdej dziedziny szczegółowych nauk dogmatycznych zagadnienia o charakterze teoretycznym są niezwykle istotne, choć obecnie dostrzec można tendencję zmierzającą do bardziej pragmatycznego ujęcia zagadnień szczegółowych. Tymczasem bez dobrej podbudowy teoretycznej praktyczne ujęcie problemu prowadzi do jego spłylenia, a niekiedy nawet niezrozumienia. Słusznie pisał Cz. Znamierowski, iż „kto w toku swoich studiów prawniczych ograniczałby się lub był ograniczony do poznawania ustawodawstwa, jak je podaje tradycyjna dogmatyka prawnicza, ten nie byłby godzien miana i dyplomu stwierdzającego wykształcenie wyższe”¹.

Dlatego też nie tracąc z pola zainteresowania naukowego kwestii praktycznych, należy równolegle prowadzić badania teoretyczne, łącząc oba te kierunki badań.

Problematyka oceny oddziaływania na środowisko jest tego najlepszym przykładem. Ma ona bowiem swój praktyczny wymiar, a opracowania dotyczące tychże zagadnień koncentrują się na kwestiach pragmatycznych. Nie oznacza to oczywiście, iż zagadnienia teoretyczne są całkowicie pomijane, niemniej jednak ogólne i teoretyczne ujęcie jest niezbędne.

¹ Cz. Znamierowski, *O naprawie studiów prawniczych*, Warszawa 1938, s. 46.

Bez wątplenia ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz jej wariant oddziaływania na obszar Natura 2000, a także strategiczna ocena oddziaływania na środowisko są również interesujące z punktu widzenia konstrukcji jurystycznej. Jest to bowiem specyficzna instytucja zajmująca się głównie prawem ochrony środowiska, cechująca się dużym ładunkiem hipotetycznych założeń. Ponadto wyróżnia ją wpisany w istotę tejże instytucji element ocenny i prognostyczny. Te cechy czynią z oceny oddziaływania na środowisko interesującą instytucję wartą odrębnego badania, a także podjęcia rozważań teoretycznych i ogólnych, które przyczynią się do jej lepszego zrozumienia. Taki też cel ma niniejsze opracowanie, choć z uwagi na swój charakter nie może aspirować do wyczerpującej analizy całości zagadnień składających się na prawną problematykę ocen. Wybrano tylko niektóre wątki, obejmujące kwestie, które do tej pory nie były w stopniu zadowalającym podnoszone w doktrynie.

Problematyka ochrony środowiska i oddziaływania ma interdyscyplinarny charakter. Jak trafnie zauważa G. Dobrowolski, problematykę ochrony środowiska tworzy w istocie styk nauk przyrodniczych, inżynierskich i prawnych².

Prawo i nauki prawne wcale nie pełnią tutaj ani wiodącej, ani też podstawowej funkcji, co nie oznacza, iż nie mają do odegrania istotnej roli, która nie może być zastąpiona przez żadne inne nauki. Stąd też naukowo atrakcyjne wydaje się badanie, jaką to, wobec multidyscyplinarnego ujęcia ochrony środowiska, funkcję pełni prawo i nauki prawne?

W piśmiennictwie wskazuje się na trzy podstawowe funkcje prawa w ochronie środowiska – prewencyjną, konserwatorską i restytucyjną. Za najważniejszą należy uznać funkcję prewencyjną, która określana jest jako zapobieganie niedozwolonemu oddziaływaniu na środowisko³.

² G. Dobrowolski, *Kilka uwag na temat prawa ochrony środowiska* [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016, s. 92.

³ Por. B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, wyd. 6, Warszawa 2015, s. 25.

Problematyka ocen oddziaływania na środowisko jest mocno zakorzeniona w zagadnieniu zasad prawa ochrony środowiska. Trafnie dostrzegli ten związek M. Pchalek i M. Behnke, pisząc, iż „Instytucja postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko wiąże się w sposób bezpośredni z szeregiem zasad prawa ochrony środowiska funkcjonujących na gruncie prawa międzynarodowego, wspólnotowego i polskiego”⁴.

Oczywiście to stwierdzenie musi pociągać za sobą pewne zastrzeżenia, poczynając od sporów co do katalogu zasad prawa ochrony środowiska, a kończąc na bliższym lub dalszym związku z poszczególnymi zasadami, a nawet jego brakiem.

Sama polemika z poglądami na temat katalogu zasad prawa ochrony środowiska wykraczałaby poza ramy tego opracowania. Kwestie te znakomicie opracował P. Korzeniowski, który nie tylko dokonał systematyzacji poglądów doktryny, lecz także podjął się krytycznej ich analizy i zaproponował własną dobrze przemyślaną wizję tego katalogu⁵. Niemniej jednak cytowane wyżej poglądy zachęcają do bliższego osadzenia problematyki ocen oddziaływania na środowisko w zasadach prawa ochrony środowiska⁶.

Jak zauważa J. Ciechanowicz-McLean, „Ocena oddziaływania na środowisko to procedura, której celem jest prewencyjna ocena oddziaływania na środowisko biotyczne i abiotyczne, elementy środowiska oraz dobra materialne i dobra kultury przez dokument lub przedsięwzięcie, zanim jeszcze zostaną one zrealizowane”⁷.

⁴ M. Pchalek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009, s. 3.

⁵ P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.

⁶ Sama kwestia zasad prawa budzi poważne dyskusje naukowe, por. m.in. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011.

⁷ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, s. 102.

Ocena oddziaływania na środowisko jest jednym z podstawowych narzędzi zarządzania ochroną środowiska wpisującym się w zasadę zrównoważonego rozwoju. Jej procedura ma dostarczyć organowi administracji publicznej podejmującemu decyzję informacji, czy ingerencja inwestycji w środowisko została zaplanowana w sposób optymalny i czy korzyści wynikające z jej realizacji rekompensują straty w środowisku.

W publikacji przeanalizowano podstawowe i kluczowe problemy związane z problematyką ocen oddziaływania na środowisko. Wskazano w niej nie tylko zagadnienia teoretyczne, lecz także zaproponowano rozwiązania konkretnych problemów. Ponadto odrębnie ujęto przekrojowe i reprezentatywne orzecznictwo, głównie sądów administracyjnych.

W opracowaniu omówiono m.in.:

- nowe wymagania dotyczące raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- zakres obowiązku współdziałania organów administracji publicznej w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
- udział społeczeństwa w postępowaniu w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko,
- sukcesję praw i obowiązków publicznoprawnych wynikających z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Książka jest przeznaczona dla pracowników administracji publicznej i osób zajmujących się zawodowo ochroną środowiska. Będzie pomocnym źródłem wiedzy dla radców prawnych, adwokatów i sędziów.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8107-841-2



CENA 149 Zł (W TYM 5% VAT)