

Wojciech Federczyk Anna Fogel Agata Kosieradzka-Federczyk

# Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym





# Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 września 2015 r.

Recenzent

*Dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG*

Wydawca

*Grzegorz Jarecki*

Redaktor prowadzący

*Grażyna Polkowska-Nowak*

Opracowanie redakcyjne

*Michał Dymiński*

Projekt graficzny okładki

*Studio Kozak*

Źródło zdjęcia

© *iStockphoto.com/ StudioBarcelona*

Łamanie

*Andrzej Gudowski*

Poszczególne części napisali:

**Wojciech Federczyk** – rozdz. 9 pkt 9.6–9.10; rozdz. 14 pkt 14.6 i 14.7

**Anna Fogel** – rozdz. 1 pkt 1.5; rozdz. 2 pkt 2.3; rozdz. 4 i 5; rozdz. 6 pkt 6.4 i 6.5; rozdz. 7 pkt 7.1–7.3; rozdz. 9 pkt 9.1–9.5, 9.11

**Agata Kosieradzka-Federczyk** – rozdz. 1 pkt 1.1–1.4; rozdz. 2 pkt 2.1 i 2.2; rozdz. 3; rozdz. 6 pkt 6.1–6.3, 6.6; rozdz. 7 pkt 7.4 i 7.5; rozdz. 8; rozdz. 9 pkt 9.12 i 9.13; rozdz. 10–13; rozdz. 14 pkt 14.1–14.5

.....  
: Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących :  
: im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej :  
: w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. :  
: A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty. :  
: .....



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-9158-0

**ISBN PDF-a: 978-83-264-9662-2**

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	11
Wstęp .....	15
<b>Rozdział 1</b>	
<b>Podstawowe pojęcia i zasady ochrony środowiska .....</b>	<b>17</b>
1.1. Realizacja zasad prewencji, przezorności i zanieczyszczający płaci w procesie inwestycyjnym .....	17
1.2. Powszechne a zwykle korzystanie ze środowiska – znaczenie dla procesu inwestycyjnego .....	20
1.3. Zakres pojęcia „podmiot korzystający ze środowiska” .....	22
1.4. Instalacja i zakład jako przedmiot obowiązków związanych z ochroną środowiska .....	25
1.5. Zasady ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji ochrony środowiska .....	28
<b>Rozdział 2</b>	
<b>Informacje o środowisku .....</b>	<b>32</b>
2.1. Informacja o środowisku a informacja publiczna .....	32
2.2. Kiedy i w jakiej formie należy odmówić udostępnienia dokumentów zawierających informacje o środowisku? .....	35
2.3. Dostęp do danych o środowisku dotyczących informacji przestrzennych .....	38
<b>Rozdział 3</b>	
<b>Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko .....</b>	<b>42</b>
3.1. Udostępnianie dokumentów dotyczących oceny strategicznej i przedsięwzięć podczas oceny oddziaływania na środowisko .....	42
3.2. Jak prawidłowo zapewnić udział społeczeństwa podczas oceny oddziaływania na środowisko? .....	45
3.3. Problemy proceduralne w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach .....	49
3.4. Ustalanie stron w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach .....	52
3.5. Jak prawidłowo doręczyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w trybie art. 49 k.p.a.? .....	56

3.6. Ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko .....	59
3.7. Transgraniczna ocena oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia planowanego do realizacji na terenie Polski .....	62

## Rozdział 4

<b>Planowanie przestrzenne</b> .....	66
4.1. Znaczenie opracowania ekofizjograficznego i procedura jego sporządzenia .....	66
4.2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – zakres ustaleń związanych z ochroną środowiska .....	69
4.3. Zakres ustaleń w zakresie ochrony środowiska w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego .....	71
4.4. Znaczenie rysunku planu miejscowego dla ustaleń w zakresie ochrony środowiska .....	76
4.5. Uwzględnianie form ochrony przyrody w treści studium uwarunkowań i planu miejscowego .....	80
4.6. Uwzględnianie ograniczeń związanych z ochroną przed powodzią przy tworzeniu studium uwarunkowań i planów miejscowych .....	83
4.7. Przypisywanie terenów do dopuszczalnych poziomów hałasu w planie miejscowym .....	87
4.8. Wyznaczanie w studium uwarunkowań i planie miejscowym lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii .....	89
4.9. Dopuszczalność wprowadzania ograniczeń w zagospodarowaniu terenu w planie miejscowym – z uwagi na ochronę środowiska .....	92
4.10. Dopuszczalność wprowadzania do tekstu planu miejscowego obowiązków proceduralnych w zakresie ochrony środowiska .....	96
4.11. Uzgadnianie i opiniowanie studium uwarunkowań i planu miejscowego w zakresie wymogów ochrony środowiska .....	99
4.12. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko dla studium uwarunkowań i planu miejscowego – etap do sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko .....	102
4.13. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko dla studium uwarunkowań i planu miejscowego – etap po sporządzeniu prognozy oddziaływania na środowisko oraz udział społeczeństwa .....	108
4.14. Możliwość kwestionowania studium uwarunkowań i planu miejscowego z uwagi na ochronę środowiska .....	111

## Rozdział 5

<b>Proces inwestycyjno-budowlany</b> .....	115
5.1. Ochrona środowiska a decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego .....	115
5.2. Decyzja o warunkach zabudowy a ochrona środowiska .....	118
5.3. Lokalizacja urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych wobec wymogu „dobrego sąsiedztwa” .....	122

5.4. Proceduralne uwarunkowania ochrony środowiska przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu .....	124
5.5. Ochrona środowiska w procesie budowlanym .....	127
<b>Rozdział 6</b>	
<b>Ochrona wód .....</b>	<b>135</b>
6.1. Procedura wydawania pozwolenia wodnoprawnego .....	135
6.2. Procedura wydawania pozwoleń wodnoprawnych – ustalanie stron postępowania .....	138
6.3. Procedura uzyskiwania pozwolenia wodnoprawnego – operat wodnoprawny .....	141
6.4. Ochrona ujęć wody i zbiorników wód śródłądowych .....	144
6.5. Ograniczenia w inwestowaniu wynikające z ochrony przeciwpowodziowej .....	147
6.6. Ocena oddziaływania na środowisko a ochrona wód .....	151
<b>Rozdział 7</b>	
<b>Ochrona gruntów rolnych i leśnych .....</b>	<b>154</b>
7.1. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne .....	154
7.2. Dopuszczalne inwestowanie na gruntach rolnych i leśnych bez zmiany przeznaczenia .....	158
7.3. Wyłączanie gruntów z produkcji rolniczej i leśnej .....	162
7.4. Plany gospodarowania na gruntach położonych w obszarach ograniczonego użytkowania .....	166
7.5. Obowiązek okresowego badania poziomu skażenia gleb i roślin w obszarach ograniczonego użytkowania oraz na gruntach zdewastowanych i zdegradowanych .....	169
<b>Rozdział 8</b>	
<b>Ochrona powietrza .....</b>	<b>172</b>
8.1. Ochrona powietrza – informacje wprowadzające o instrumentach prawnych .....	172
8.2. Przesłanki i tryb wydawania decyzji zobowiązującej do wykonywania pomiarów substancji w powietrzu .....	175
8.3. Program ochrony powietrza .....	177
8.4. Program ochrony powietrza – aspekty proceduralne .....	180
8.5. Obowiązek uzyskania pozwolenia emisyjnego na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza .....	183
8.6. Plan działań krótkoterminowych – przygotowanie i skutki .....	185
<b>Rozdział 9</b>	
<b>Ochrona przyrody .....</b>	<b>189</b>
9.1. Obszarowe formy ochrony przyrody – park narodowy i rezerwat przyrody .....	189

9.2. Ograniczenia związane z utworzeniem parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu .....	193
9.3. Znaczenie otuliny form ochrony przyrody i planów ochrony dla działalności inwestycyjnej .....	198
9.4. Indywidualne formy ochrony przyrody .....	202
9.5. Ochrona gatunków chronionych w działalności inwestycyjnej .....	205
9.6. Obowiązek uzyskania zgody na usunięcie drzew i krzewów .....	208
9.7. Procedura wydawania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów .....	211
9.8. Opłaty za usunięcie drzew lub krzewów .....	214
9.9. Kary administracyjne z tytułu zniszczenia zieleni .....	218
9.10. Odmienne zasady usuwania drzew lub krzewów wynikające ze specustaw .....	221
9.11. Działalność inwestycyjna na obszarach Natura 2000 – dopuszczalny zakres .....	223
9.12. Ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 .....	228
9.13. Przesłanki i tryb nałożenia kompensacji przyrodniczej .....	232
<b>Rozdział 10</b>	
<b>Hałas i pola elektromagnetyczne .....</b>	<b>235</b>
10.1. Ustalanie w trybie art. 115 p.o.ś., czy teren podlega ochronie przed hałasem w braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego .....	235
10.2. Przesłanki wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu i jej konsekwencje dla inwestora .....	237
10.3. Uchwalenie programu ochrony środowiska przed hałasem – skutki dla inwestora .....	241
10.4. Ochrona przed polami elektromagnetycznymi .....	243
<b>Rozdział 11</b>	
<b>Pozwolenia emisyjne .....</b>	<b>247</b>
11.1. Przesłanki wydania pozwolenia zintegrowanego .....	247
11.2. Konsekwencje prawne naruszenia warunków pozwolenia zintegrowanego .....	250
11.3. Konsekwencje prowadzenia instalacji bez wymaganego pozwolenia emisyjnego .....	253
11.4. Znaczenie standardów emisyjnych dla procesu inwestycyjnego .....	256
11.5. Wydawanie pozwoleń emisyjnych – zagadnienia proceduralne .....	259
11.6. Kiedy organ może odmówić wydania pozwolenia emisyjnego? .....	262
11.7. Ustanawianie zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie .....	264
11.8. Zgłoszenie organowi ochrony środowiska instalacji, która nie wymaga pozwolenia na emisję .....	266
11.9. Decyzja w sprawie nałożenia obowiązków prowadzenia pomiarów albo ich przedkładania .....	269



**Rozdział 12**

<b>Obszar ograniczonego użytkowania</b> .....	273
12.1. Tworzenie obszarów ograniczonego użytkowania .....	273
12.2. Roszczenie wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości związane z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania .....	276

**Rozdział 13**

<b>Opłaty za korzystanie ze środowiska</b> .....	280
13.1. Opłata za wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza .....	280
13.2. Opłata za wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi .....	284
13.3. Opłata podwyższona za korzystanie ze środowiska .....	286
13.4. Opłata za pobór wód .....	290

**Rozdział 14**

<b>Odpowiedzialność w prawie ochrony środowiska</b> .....	294
14.1. Ustalenie właściwego reżimu odpowiedzialności za negatywne oddziaływanie na środowisko .....	294
14.2. Odpowiedzialność za negatywne oddziaływanie na środowisko na podstawie art. 362 p.o.ś. ....	297
14.3. Ustalanie kręgu stron w postępowaniu o wydanie decyzji naprawczej na podstawie art. 362 p.o.ś. ....	300
14.4. Odpowiedzialność za negatywne oddziaływanie na środowisko na podstawie art. 363 p.o.ś. ....	303
14.5. Kiedy organ może nałożyć obowiązek wykonania przeglądu ekologicznego? .....	306
14.6. Odpowiedzialność urzędnika w przypadku wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa .....	309
14.7. Odpowiedzialność urzędnika w przypadku niewydania decyzji w ustawowym czasie .....	313

<b>Bibliografia</b> .....	317
---------------------------	-----

<b>Orzecznictwo</b> .....	319
---------------------------	-----



## WYKAZ SKRÓTÓW

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
k.c.	– ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
k.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
k.p.	– ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
k.s.h.	– ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
k.w.	– ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 482 z późn. zm.)
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613)
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
pr. bud.	– ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
pr. wod.	– ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469)

- rozporządzenie w sprawie standardów emisyjnych – rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz. U. poz. 1546 ze sprost.)
- rozporządzenie z 2010 r. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm.)
- ST – Samorząd Terytorialny
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 782 z późn. zm.)
- u.d.i.ś. – ustawa 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.)
- u.d.l. – ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 618)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.)
- u.i.i.p. – ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. Nr 76, poz. 489 z późn. zm.)
- u.i.r. – ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1079)
- u.o. – ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.)
- u.o.g.r.l. – ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.)
- u.o.k.ś. – ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.), uchylona przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.)
- u.o.m.f. – ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173)
- u.o.n.d. – ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168)
- u.o.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.)
- u.o.s. – ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1628 z późn. zm.)

- 
- u.o.z.o.z. – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.)
- u.p.u.p. – ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 269 z późn. zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.)
- u.s.c. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1111 z późn. zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
- u.s.h.u. – ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. Nr 122, poz. 695 z późn. zm.)
- u.s.o. – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)
- u.z.s.ś. – ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1789 z późn. zm.)



## Wstęp

Konieczność zachowania licznych wymogów związanych z ochroną środowiska stanowi jeden z ważnych i nabierających coraz istotniejszego znaczenia elementów procesu inwestycyjnego. Skomplikowany charakter przepisów dotyczących ochrony środowiska, a także różna praktyka ich stosowania przez organy administracji oraz sądy może powodować trudności lub opóźnienia w realizacji inwestycji. Niniejsza publikacja stanowi syntetyczną prezentację wybranych zagadnień odnoszących się do różnych problemów, jakie mogą wystąpić zarówno podczas przygotowania, jak i prowadzenia procesu inwestycyjno-budowlanego. Nie pretenduje do omówienia całości problematyki, ale skupia się na tych wybranych zagadnieniach, które w praktyce powodują najczęściej wątpliwości.

Przyjęta koncepcja polegająca na skupieniu się na często występujących kwestiach praktycznych sprawia, że książka jest źródłem aktualnych informacji dla wszystkich podmiotów, które stykają się z tymi problemami. Będą to organy administracji publicznej – jako podmioty stosujące prawo kreujące przez decyzje administracyjne indywidualną wiążącą normę zachowania wynikającą z treści ustawy albo rozporządzenia, jak również adresaci takich norm, czyli przedsiębiorcy lub inni uczestnicy procesu inwestycyjnego oraz osoby zajmujące się doradztwem w takim procesie.

Prawodawstwo dotyczące ochrony środowiska jest stosunkowo młode, lecz mierzone liczbą przepisów stanowi jedną z bardziej rozbudowanych materii. Tworzą ją liczne regulacje ustawowe, przepisy rozporządzeń oraz akty prawa miejscowego. Trudności z prawidłowym stosowaniem tak wielu regulacji prawnych powodują nie tylko zmiany dotychczas normowanych kwestii, lecz także powstawanie nowych regulacji. Zmiany są często odpowiedzią na niedoskonałości ujawnione w procesie stosowania prawa. Ich przyczyn można również upatrywać w znoszeniu barier administracyjnoprawnych czy tworzeniu preferencji przez ustawodawcę np. w obszarze inwestycyjnym. Wiąże się to z obowiązkiem takiego kształtowania rozwiązań prawnych, aby zapewnić zrównoważony rozwój, czyli harmonijny współrozwój gospodarczy oraz ochrony środowiska. Oba komponenty oraz trzeci, istotny dla zrównoważonego rozwoju, jakim jest rozwój społeczny, powinny być kształtowane tak, aby niezbędny dla kraju, przedsiębiorców i społeczeństwa rozwój gospodarczy nie spowodował negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne.

Na rozwiązanie prawne w ochronie środowiska można również spojrzeć przez pryzmat podmiotu, który je inicjuje. Mogą to być organy polskie i unijne. W drugim przypadku w procesie implementacji dyrektyw unijnych do prawa polskiego udział orga-

nów polskich jest nie mniej istotny niż w przypadku pierwszym. Wymaga prawidłowego odczytania intencji prawodawcy unijnego, a następnie przełożenia ich na rozwiązania krajowe, z uwzględnieniem uwarunkowań charakterystycznych dla prawa polskiego.

Prawo unijne reguluje wiele aspektów ochrony środowiska. Trudno tu wyliczyć wszystkie znaczące dyrektywy, a jedynie tytułem przykładu ilustrującego znaczenie prawa unijnego dla obowiązujących rozwiązań prawnych warto zwrócić uwagę na dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona), dyrektywę Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy, dyrektywę 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającą dyrektywę Rady 90/313/EWG, dyrektywę 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującą udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającą w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE.

W opracowaniu przedstawiono zagadnienia przekrojowe, które mają znaczenie niemal dla każdego procesu inwestycyjnego. Są to m.in. zasady ochrony środowiska: zasada prewencji, przezorności i zanieczyszczający płaci, czy rozumienie podstawowych pojęć: podmiotu korzystającego ze środowiska, instalacji oraz zakładu jako przedmiotu obowiązków dotyczących ochrony środowiska. Omówione zostały także podstawowe problemy dotyczące udostępniania informacji o środowisku i ocen oddziaływania na środowisko. Zasadnicza część została poświęcona zagadnieniom szczegółowym, takim jak: planowanie przestrzenne, prawo budowlane, ochrona przyrody, powietrza, wody, pozwolenia emisyjne, ochrona przed polami elektromagnetycznymi i hałasem, obszary ograniczonego użytkowania, opłaty za korzystanie ze środowiska. Końcowe zagadnienia dotyczą odpowiedzialności w ochronie środowiska.

Istotnym walorem publikacji jest połączenie wątków teoretycznych z zagadnieniami występującymi w praktyce. Każda z części została przygotowana z wykorzystaniem przede wszystkim istotnych orzeczeń sądów administracyjnych oraz dorobku doktryny prawa ochrony środowiska. Przyjęcie takich proporcji było zabiegiem celowym. Pozwoliło na przedstawienie w jak najszerszym zakresie zagadnień praktycznych, jakie mogą wystąpić w indywidualnych stanach faktycznych. Zwrócenie uwagi na orzecznictwo sądowe miało na celu ukazanie tych zagadnień, które już wystąpiły w praktyce i spowodowały trudności z prawidłowym stosowaniem przepisów prawnych. Nie są to więc problemy prawdopodobne i teoretyczne, ale rzeczywiste. Dzięki temu niniejsza publikacja powinna stanowić praktyczną pomoc zarówno w ich zrozumieniu, jak i stosowaniu.



## PODSTAWOWE POJĘCIA I ZASADY OCHRONY ŚRODOWISKA

### 1.1. Realizacja zasad prewencji, przezorności i zanieczyszczający płaci w procesie inwestycyjnym

Każda z wymienionych w tytule zasad ma swoją genezę w przepisach prawa międzynarodowego i unijnego. Mimo że zostały one zawarte w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup>, nie ulega wątpliwości, iż są realizowane, a także mają zastosowanie do wszystkich regulacji odnoszących się do środowiska, w tym również do ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>2</sup>, 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<sup>3</sup> i innych.

Zasady prewencji i przezorności zostały wyrażone w art. 6 p.o.ś. Zasada prewencji nakłada na podejmującego działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko obowiązek zapobiegania temu oddziaływaniu (art. 6 ust. 1 p.o.ś.). Działania podejmowane w ramach prewencji mają wyprzedzać ewentualne negatywne oddziaływanie na środowisko. Powinny zostać podjęte odpowiednio wcześniej tak, aby nie doszło do wyrządzenia szkody w środowisku.

W wyroku z dnia 17 czerwca 2014 r. (IV SA/Wa 784/14, LEX nr 1562881) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zwrócił uwagę na rolę zasady prewencji w gospodarce odpadami. Punktem wyjścia wszystkich działań dotyczących postępowania z odpadami powinno być zapobieganie ich powstawaniu (zasada prewencji w gospodarce odpadami). Właśnie w tym należy poszukiwać dużej wagi, jaką w przepisach dotyczących postępowania z odpadami przywiązuje się do wykorzystania różnych form instrumentów prawa o charakterze prewencyjnym.

„Ich celem jest sterowanie działaniami posiadaczy odpadów w ten sposób, aby możliwie jak najwcześniej zapobiegać powstaniu ich negatywnych skutków dla środowiska. Tym samym dąży się do przeciwdziałania tym zjawiskom w celu stopniowej ich eliminacji oraz ograniczania zakresu ich skutków teraz i w przyszłości”.

---

<sup>1</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.

<sup>2</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469.

<sup>3</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.

Kolejnymi przykładami regulacji, które realizują zasadę prewencji, są oceny oddziaływania na środowisko. Podstawą ich przeprowadzenia są przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Mogą one dotyczyć zarówno planów, jak i programów, przedsięwzięć, a także oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. W ramach oceny rozpoznaje się możliwe negatywne oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko. Organ określa wówczas warunki korzystania ze środowiska mające w pierwszej kolejności wykluczyć negatywne oddziaływanie na środowisko, a jeżeli nie jest to możliwe, w największym stopniu zminimalizować je. Koszt działań ponosi inwestor realizujący inwestycje, zgodnie z zasadą zanieczyszczający płaci, o której w dalszej części podrozdziału.

Natomiast w ramach zasady przezorności podejmujący działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze (art. 6 ust. 2 p.o.ś.).

Wyjaśniając zasadę przezorności, orzecznictwo odwołuje się do poglądów doktryny. Podkreśla się, że w praktyce stosowanie tej zasady powinno się łączyć z obowiązkiem ciężącym na wszystkich podmiotach podejmujących działalność, której skutki nie są do końca sprawdzone, a mogą wywrzeć negatywny wpływ na środowisko. Polega on na obowiązku dokonywania wszechstronnej analizy sposobów eliminacji zagrożenia.

„W sytuacji gdy przeprowadzone badania wskazują, że nawet przy zastosowaniu najnowocześniejszych osiągnięć techniki nie da się wyeliminować zagrożeń dla środowiska, wynikających z planowanej działalności, podmiot zainteresowany jej podjęciem powinien z tego zrezygnować albo wyniki te będą jedną z podstaw do odmowy wydania przez organ administracyjny zezwolenia na prowadzenie takiej działalności. Zasada przezorności realizowana jest także poprzez obowiązek uwzględniania zagrożeń, wynikający z zasady planowości, gdyż nakreślenie zagrożeń na etapie planowania przedsięwzięcia, a następnie kierowanie się przezornością, pozwala podjąć możliwe środki zapobiegawcze” (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 września 2014 r., IV SA/Wa 1365/14, LEX nr 1553572).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 marca 2014 r. (IV SA/Wa 2609/13, LEX nr 1581253) wskazywał, że jeżeli nie można wiarygodnie uzasadnić, iż oddziaływanie jest nieznaczące, to należy przyjąć, że może być ono znaczące. Racjonalne wątpliwości co do ryzyka wystąpienia oddziaływania są przesłanką na rzecz dokonania oceny i zawsze interpretuje się je „na korzyść środowiska”, a nie „na korzyść inwestycji”.

Zasada prewencji była również przedmiotem wypowiedzi sądów unijnych. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości UE (dawniej: ETS) uwzględnienie zasady przezorności nakazuje przyjąć, że zagrożenie występuje wówczas, kiedy na podstawie obiektywnych okoliczności nie można wykluczyć, że plan lub przedsięwzięcie nie będzie oddziaływać na dany teren w sposób istotny<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Zob. wyroki: z dnia 20 października 2005 r. w sprawie C-6/04 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu; z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-98/03 Komisja przeciwko Niemcom, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

Zasadę zanieczyszczający płaci (*the polluter pays principle*) wyraża art. 7 p.o.ś., zgodnie z którym: kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia, a kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu. Jest to jedna z najstarszych zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, która ma zastosowanie na gruncie prawa międzynarodowego i wspólnotowego.

Zasada zanieczyszczający płaci jest realizowana m.in. przez instrumenty ekonomiczne, takie jak: opłaty za korzystanie ze środowiska czy kary pieniężne za wprowadzanie zanieczyszczeń niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu na korzystanie ze środowiska, opłaty podwyższone, kwota pieniężna odpowiadająca wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska wymierzana na podstawie art. 362 ust. 5 p.o.ś. oraz art. 363 ust. 2 w zw. z art. 362 ust. 5 p.o.ś. Omawiana zasada może dotyczyć zarówno podmiotu korzystającego ze środowiska, jak i innych osób. Ponoszenie skutków finansowych zachowania negatywnie oddziałującego na środowisko nie jest również uzależnione od sposobu korzystania ze środowiska – może dotyczyć korzystania zarówno powszechnego, zwykłego, jak i szczególnego.

W wyroku z dnia 6 lutego 2014 r. (II OSK 2136/12, LEX nr 1497909) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że:

„(...) brak określenia we własnym zakresie opłaty w prawidłowej wysokości za wyemitowane zanieczyszczenia do powietrza i brak możliwości ich pomiarów musi prowadzić do akceptacji dopuszczenia metody szacunkowej, aby nie uchybić zasadzie ogólnej z art. 7 ust. 1 [p.o.ś.]. Wskazać należy, że zasada «zanieczyszczający płaci» z art. 7 [p.o.ś.] nadaje kierunek interpretacyjny pozostałym przepisom tej ustawy”.

Takie samo stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w wyroku z dnia 10 stycznia 2013 r. (II OSK 1607/11, LEX nr 1341545).

Zasady ochrony środowiska nie mają tylko znaczenia teoretycznego. Stanowią dla ustawodawcy ramy, w jakich powinien poruszać się przy stanowieniu prawa. Sądy, uzasadniając podejmowane rozstrzygnięcia, nie tylko dokonują interpretacji przepisu, który stanowi podstawę rozstrzygnięcia, lecz także starają się osadzać go w szerszym kontekście zasad ochrony środowiska. W niektórych przypadkach zasada przezorności wpływa na treść rozstrzygnięcia, warunkując decyzję pozytywną albo negatywną (np. ocena oddziaływania na obszar Natura 2000).

Regulacje tworzone na podstawie przywołanych zasad są zazwyczaj obecne w każdym momencie realizacji inwestycji. Przygotowanie dokumentacji projektowej wymaga uwzględnienia przepisów realizujących zasady przezorności i prewencji. Środki podejmowane na etapie funkcjonowania inwestycji, mające na celu przeciwdziałanie ewentualnym awariom powodującym wyrządzenie szkód, są podejmowane w ramach zasady prewencji. Koszty środowiskowe funkcjonowania inwestycji wyraża zasada zanieczyszczający płaci. W dalszej części publikacji zostaną omówione instytucje realizujące poszczególne zasady ochrony środowiska.

Zachowanie wymogów związanych z ochroną środowiska to coraz ważniejszy element procesu inwestycyjnego. Skomplikowane przepisy normujące tę dziedzinę oraz różna praktyka ich stosowania przez organy administracji i sądy powodują trudności w realizacji inwestycji.

Walorem książki jest w tym kontekście połączenie wątków teoretycznych z zagadnieniami występującymi w praktyce. Każda część została przygotowana z wykorzystaniem dorobku doktryny prawa ochrony środowiska oraz istotnych orzeczeń sądów administracyjnych. Pozwoliło to na przedstawienie w jak najszerszym zakresie problemów praktycznych występujących w indywidualnych stanach faktycznych.

W publikacji zostały omówione m.in. takie zagadnienia, jak:

- informacje o środowisku,
- ocena oddziaływania na środowisko,
- planowanie przestrzenne,
- ochrona: wód, gruntów rolnych i leśnych, powietrza i przyrody,
- hałas i pola elektromagnetyczne,
- pozwolenia emisyjne,
- obszar ograniczonego użytkowania,
- opłaty za korzystanie ze środowiska,
- odpowiedzialność w prawie ochrony środowiska.

Publikacja przeznaczona jest przede wszystkim dla osób i podmiotów uczestniczących w procesach inwestycyjnych — zarówno inwestorów, jak i urzędników. Praktyczne rozwiązania pojawiających się problemów prawnych będą również pomocne sędziom, adwokatom i radcom prawnym uczestniczącym w postępowaniach sądowych. Monografia może też stanowić materiał dydaktyczny dla studentów kierunków prawa, administracji i ochrony środowiska.

**Wojciech Federczyk** — doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Nauki Administracji i Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji UKSW w Warszawie, członek Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji; autor glos oraz artykułów poświęconych problematyce postępowania administracyjnego, ochrony środowiska i mediacji, współautor podręczników uniwersyteckich do nauki postępowania administracyjnego i nauki administracji.

**Anna Fogel** — doktor nauk prawnych, radca prawny; specjalizuje się w cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych aspektach ochrony środowiska i planowania przestrzennego; kierownik Zespołu Prawnych Podstaw Planowania Przestrzennego w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie; członek Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

**Agata Kosieradzka-Federczyk** — doktor nauk prawnych, adiunkt w Wyższej Szkole Informatyki Stosowanej i Zarządzania WIT w Warszawie, członek Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji; specjalizuje się w problematyce ocen oddziaływania na środowisko; autorka wielu opracowań naukowych i praktycznych z zakresu ochrony środowiska i postępowania administracyjnego, radca prawny.



9788326491580 W01P01

**Zamówienia:**

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01  
zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl  
www.wolterskluwer.pl  
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

cena 99 zł (w tym 5% VAT)

ISBN 978-83-264-9158-0



9 788326 491580