

REALIZACJA PRZEDSIĘWZIĘĆ INFRASTRUKTURALNYCH

Aspekty prawnośrodowiskowe

redakcja naukowa Marcin Pchałek

Marcin Pchałek, Łukasz Oleszczuk, Rafał Cieślak

ZAGADNIENIA PRAWNE

REALIZACJA PRZEDSIĘWZIĘĆ INFRASTRUKTURALNYCH

Aspekty prawnośrodowiskowe

redakcja naukowa Marcin Pchałek

Marcin Pchałek, Łukasz Oleszczuk, Rafał Cieślak

ZAGADNIENIA PRAWNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 września 2019 r.

Recenzenci

Prof. dr hab. Marek Górski

Prof. dr hab. Wojciech Radecki

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Kinga Zajac

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części książki napisali:

Marcin Pchałek – rozdziały I.1–I.5, III.1

Łukasz Oleszczuk – rozdziały II.1–II.5, III.2

Rafał Cieślak – rozdział I.6

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.

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-920-3

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
Wstęp	15

Część I

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE

Rozdział I.1

Proces inwestycyjny w międzynarodowym prawie ochrony środowiska	21
I.1.1. Podstawy prawne	21
I.1.2. Uwagi praktyczne.....	32

Rozdział I.2

Proces inwestycyjny w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej.....	43
I.2.1. Podstawy prawne	43
I.2.2. Uwagi praktyczne.....	55

Rozdział I.3

Proces inwestycyjny w polskim prawie ochrony środowiska	71
I.3.1. Podstawy prawne	71
I.3.2. Uwagi praktyczne.....	82

Rozdział I.4

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planów i przedsięwzięć.....	97
I.4.1. Podstawy prawne	97
I.4.2. Uwagi praktyczne.....	110

Rozdział I.5

Kontrola jakości ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć	129
I.5.1. Podstawy prawne	129
I.5.2. Uwagi praktyczne.....	140

Rozdział I.6	
Realizacja inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.....	149
I.6.1. Podstawy prawne	149
I.6.2. Uwagi praktyczne.....	159

Część II

CHARAKTER PRAWNY I SKUTKI DECYZJI INWESTYCYJNYCH

Rozdział II.1	
Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach	175
II.1.1. Podstawy prawne	175
II.1.2. Uwagi praktyczne.....	181
Rozdział II.2	
Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.....	191
II.2.1. Podstawy prawne	191
II.2.2. Uwagi praktyczne.....	199
Rozdział II.3	
Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.....	207
II.3.1. Podstawy prawne	207
II.3.2. Uwagi praktyczne.....	215
Rozdział II.4	
Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji linii kolejowej	227
II.4.1. Podstawy prawne	227
II.4.2. Uwagi praktyczne.....	237
Rozdział II.5	
Decyzja o pozwoleniu na budowę.....	245
II.5.1 Podstawy prawne	245
II.5.2. Uwagi praktyczne.....	251

Część III
ZAMÓWIENIA RAPORTÓW OOŚ ORAZ WZORY DECYZJI
ADMINISTRACYJNYCH

Rozdział III.1

Oceny oddziaływania na środowisko w zamówieniach na prace przedprojektowe i projektowe wraz z propozycją opisu przedmiotu zamówienia w zakresie oceny oddziaływania na przyrodę ożywioną 259

Załącznik: Wytyczne i poradniki w zakresie ocen oddziaływania na przyrodę ożywioną oraz ekosystemy wodne 273

Rozdział III.2

Wzory decyzji administracyjnych..... 277

Bibliografia..... 339

Autorzy..... 349

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- 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. UE L 175, s. 40, ze zm.)
- dyrektywa 2008/98/WE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312, s. 3, ze zm.)
- dyrektywa CAFE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.Urz. UE L 152, s. 1, ze zm.)
- dyrektywa EIA – 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 (Dz.Urz. UE L 26 z 28.01.2012, s. 1, ze zm.)
- dyrektywa IED – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.Urz. UE L 334, s. 17)
- dyrektywa NEC – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z 14.12.2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE (Dz.Urz. UE L 344, s. 1)
- dyrektywa powodziowa – dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz.Urz. UE L 288, s. 27)
- dyrektywa prawnokarna – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z 19.11.2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz.Urz. UE L 328, s. 28)
- dyrektywa SEA – 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. UE L 197, s. 30)

- dyrektywa Seveso III – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z 4.07.2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE (Dz.Urz. UE L 197, s. 1, ze zm.)
- dyrektywa siedliskowa – dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. UE L 206, s. 7, ze zm.)
- dyrektywa szkodowa – dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.Urz. UE L 143, s. 56, ze zm.)
- dyrektywa w sprawie hałasu – dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25.06.2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz.Urz. UE L 189, s. 12, ze zm.)
- dyrektywa w sprawie ochrony wód podziemnych – dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu (Dz.Urz. UE L 372, s. 19, ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- konwencja berneńska – konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie 19.09.1979 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263 ze zm.)
- konwencja bońska – konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, sporządzona w Bonn 23.06.1979 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 2, poz. 17)
- konwencja geneńska – konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, sporządzona w Genewie 13.11.1979 r. (Dz.U. z 1985 r. Nr 60, poz. 311 ze zm.)
- konwencja helsińska – konwencja sporządzona w Helsinkach 9.04.1992 r. o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346)
- konwencja krajobrazowa – Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji 20.10.2000 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98)
- konwencja o bioróżnorodności – konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro 5.06.1992 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532)
- konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych, sporządzona w Helsinkach 17.03.1992 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 702 ze zm.)
- konwencja ramowa o zmianach klimatu – Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9.05.1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238)
- konwencja ramsarska – konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze 2.02.1971 r. (Dz.U. z 1978 r. Nr 7, poz. 24 ze zm.)

- konwencja wiedeńska – konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu 22.03.1985 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 488)
- konwencja w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych – konwencja sporządzona w Helsinkach 17.03.1992 r. w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych (Dz.U. z 2004 r. Nr 129, poz. 1352 ze zm.)
- konwencja z Aarhus – konwencja sporządzona w Aarhus 25.06.1998 r. 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 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 ze zm.)
- konwencja z Montego Bay – konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay 10.12.1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- p.g.g. – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2019 r. poz. 868 ze zm.)
- p.g.k. – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2019 r. poz. 725 ze zm.)
- porozumienie Eurobat – porozumienie o ochronie populacji europejskich nietoperzy, podpisane w Londynie 4.12.1991 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1112 ze zm.)
- porozumienie paryskie – porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9.05.1992 r., przyjęte w Paryżu 12.12.2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 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.Urz. UE L 308 z 19.11.2008, s. 35)
- protokół montrealcki – protokół montrealcki w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu 16.09.1987 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 490 ze zm.)
- protokół PRTR – protokół w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń, sporządzony w Kijowie 21.05.2003 r. (Dz.Urz. UE L 32 z 4.02.2006, s. 56)
- protokół z Kioto – protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto 11.12.1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.)

- pr. wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.)
- p.w.u.r.a. – ustawa z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.)
- p.z.p. – ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.)
- RDW/ramowa dyrektywa wodna – dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. UE L 327, s. 1, ze zm.)
- rozporządzenie EMAS – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z 25.11.2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekzarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE (Dz.Urz. UE L 342, s. 1, ze zm.)
- rozporządzenie E-PRTR – rozporządzenie (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.01.2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniającej dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 33, s. 1, ze zm.)
- rozporządzenie ogólne – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347, s. 320, ze zm.)
- r.p.o.ś. – rozporządzenie Rady Ministrów z 9.11.2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 71)
- specustawa powodziowa – ustawa z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 933)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47)
- traktat EWG – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25.03.1957 r.
- traktat z Lizbony – Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569)
- TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37)
- u.d.p. – ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.)

u.g.n.	-	ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)
u.l.	-	ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2018 r. poz. 2129 ze zm.)
umowa o Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry	-	umowa w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem, sporządzona we Wrocławiu 11.04.1996 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 79, poz. 886 ze zm.)
u.o.	-	ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.)
u.o.g.r.l.	-	ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161)
u.o.p.	-	ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.)
u.p.p.p.	-	ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1445 ze zm.)
u.p.z.p.	-	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)
u.s.z.p.r.d.	-	ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1474 ze zm.)
u.t.k.	-	ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 710 ze zm.)
u.u.i.m.	-	ustawa z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. poz. 1496 ze zm.)
u.u.i.s.	-	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 2018 r. poz. 2081 ze zm.)
u.u.k.r.b.	-	ustawa z 21.10.2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2019 r. poz. 1528 ze zm.)

Inne

aPWŚK	-	aktualizacja Programu wodno-środowiskowego kraju
CBOSA	-	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CDM	-	mechanizm czystego rozwoju (ang. Clean Development Mechanism)
decyzja ULICP	-	decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego
decyzja ULLK	-	decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej
decyzja WZ	-	decyzja o warunkach zabudowy
decyzja WZiZT	-	decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
decyzja ZRID	-	decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej
DŚU	-	decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach
Dz.U.	-	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	-	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
EPEC	-	Europejskie Centrum Wiedzy o partnerstwie publiczno-prywatnym, działające przy Europejskim Banku Inwestycyjnym
E-PRTR	-	Europejski Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń

ET	- handel emisjami (ang. <i>Emission Trading</i>)
ETS	- Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie: TS – Trybunał Sprawiedliwości)
EU ETS	- unijny system handlu uprawnieniami do emisji
EWG	- Europejska Wspólnota Gospodarcza
GDDKiA	- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
GDOŚ	- Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
JCWP	- jednolita część wód powierzchniowych
JI	- mechanizm wspólnego wdrożenia (ang. <i>Joined Implementation</i>) – jeden z mechanizmów z protokołu z Kioto
KZGW	- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
M.P.	- Monitor Polski
MPZP	- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
Natura 2000	- obszar objęty ochroną przyrody w ramach programu unijnej sieci, mającej na celu ochronę cennych siedlisk przyrodniczych oraz gatunków
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
ONZ	- Organizacja Narodów Zjednoczonych
OOŚ	- ocena oddziaływania na środowisko
OSO	- obszar specjalnej ochrony ptaków utworzony w ramach sieci Natura 2000
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PIS	- Państwowa Inspekcja Sanitarna
PiŚ	- Prawo i Środowisko
PKP PLK S.A.	- PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna
PNB	- pozwolenie na budowę
PPP	- partnerstwo publiczno-prywatne
PWŚK	- Program wodno-środowiskowy kraju
RDLP	- Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych
RDOŚ	- Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
SIWZ	- specyfikacja istotnych warunków zamówienia
SOO	- specjalny obszar ochrony siedlisk utworzony w ramach sieci Natura 2000
SOOŚ	- strategiczna ocena oddziaływania na środowisko
SUiZP	- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
TK	- Trybunał Konstytucyjny
TS	- Trybunał Sprawiedliwości (dawniej: ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości)
UE	- Unia Europejska
WIOŚ	- wojewódzki inspektor ochrony środowiska
Wody Polskie	- Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
WSA	- wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Na potrzeby tytułu niniejszej publikacji użyto dwóch terminów, które wymagają na wstępie wyjaśnienia. Przez rozwój infrastrukturalny rozumie się w szczególności realizację przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Z kolei przez aspekty prawnośrodowiskowe należy rozumieć wywody w płaszczyźnie prawa ochrony środowiska, ochrony środowiska oraz regulacji administracyjnoprawnych związanych z prowadzeniem procesu inwestycyjnego.

Analizy pojęcia procesu inwestycyjnego nie można dokonywać w oderwaniu od zagadnień związanych z nauką o zarządzaniu i organizacji. Już samo pojęcie procesu i jego charakterystyka są przedmiotami odrębnych badań. W kontekście niniejszej publikacji pojęcie procesu należy rozumieć w sposób klasyczny i możliwie najprostsz. Zgodnie z definicją normalizacyjną proces to „zbiór działań wzajemnie powiązanych lub wzajemnie oddziałujących, które wykorzystują wejścia procesu do dostarczenia zamierzonego rezultatu”¹. W podobny sposób analizowane pojęcie zostało określone przez metodykę zarządzania projektami PRINCE2². Definiuje ona proces jako zbiór działań zaprojektowanych w celu osiągnięcia konkretnego celu, gdzie proces wykorzystuje jeden lub większą liczbę elementów wejściowych i przekształca je w określone elementy wyjściowe³.

W przypadku procesu inwestycyjnego w zakresie przedsięwzięć infrastrukturalnych jego generalnym celem (produktem) jest zaistnienie konkretnego stanu faktycznego, to jest oddanie do użytkowania obiektu budowlanego. Aby osiągnąć tak sformułowany cel, konieczne jest często wykonanie szeregu działań (czynności) obejmujących wiele dziedzin i profesji. Zgodnie z PRINCE2 cały proces realizacji projektu podzielony jest na części (etapy). Jedną z podstawowych zasad (pryncypiów) tej metodyki jest zarządzanie etapowe, zgodnie z którym nie jest możliwe przejście z jednego etapu do kolejnego bez zakończenia całości uprzednio zaplanowanych działań i pozyskania określonych produktów (rezultatów).

¹ Polski Komitet Normalizacyjny: PN-EN ISO 9000:2015-10, pkt 3.4.1.

² Projekty w sterowanym środowisku (ang. *Projects In Controlled Environments*).

³ PRINCE2 – *Skuteczne zarządzanie projektami*, red. A. Murray, Londyn 2014.

Przeniesienie tych założeń na grunt prawa umożliwia potraktowanie procesu inwestycyjnego jako zbioru działań (czynności prawnych) związanych ze sobą i oddziałujących na siebie, podzielonego na etapy, których produktami są akty administracyjne. Szczególnym rodzajem aktu administracyjnego w procesie inwestycyjnym w ujęciu prawnym jest decyzja administracyjna. W ujęciu formalnym powoduje ona zakończenie postępowania i wydanie rozstrzygnięcia w danej sprawie, zaś w ujęciu zarządzania projektowego kończy etap (zamknięty zbiór działań) i umożliwia podjęcie kolejnych czynności w następnym stadium (etapie) procesu. Istnienie współzależności, a nawet ścisłego związania między poszczególnymi etapami jest cechą charakterystyczną procesu inwestycyjnego. Wynika to z tego, że podstawą i zarazem warunkiem skutecznego wszczęcia i ostatecznego zakończenia większości postępowań administracyjnych jest dysponowanie przez wnioskodawcę pozyskaną uprzednio inną decyzją administracyjną.

Mając na względzie powyższe wnioski, należy określić kolejne stadia (etapy) procesu inwestycyjnego. Umożliwi to następnie wskazanie istotnych relacji między etapami, zaś z perspektywy prawnej – wskazanie zależności między poszczególnymi decyzjami administracyjnymi występującymi w procesie inwestycyjnym. Zależności te i wzajemne oddziaływanie związane są immanentnie i wynikają ze skutków prawnych poszczególnych decyzji administracyjnych będących kluczowymi dla poszczególnych etapów.

Podział procesu inwestycyjnego na poszczególne etapy nie został w polskim porządku prawnym ujęty w jednolitym akcie. Informacje o wymaganych decyzjach administracyjnych są generalnie rozproszone w poszczególnych ustawach dotyczących planowania przestrzennego, ochrony środowiska i procesu budowlanego. Kwestie te są regulowane głównie przez przepisy określające wymagane dokumenty i dowody, które muszą być przedłożone organowi wydającemu poszczególne rodzaje decyzji administracyjnych. W związku z tym zaproponowany w niniejszej publikacji podział procesu inwestycyjnego na kluczowe etapy oparty został na odczytywaniu norm prawnych zawartych w odrębnych aktach prawnych. Dodatkową trudność w realizacji procesu inwestycyjnego stanowi funkcjonowanie tzw. specustaw i wydawanych na ich podstawie decyzji dotyczących tylko danego rodzaju przedsięwzięć (tzw. decyzje branżowe), które ponadto mogą w wybranych przypadkach integrować kilka procedur przewidzianych generalnie w odrębnych postępowaniach lub nawet prowadzić do zmiany w kolejności pozyskiwania decyzji w procesie, a zatem również zmiany zakresu związania. W związku z tym w obecnym stanie prawnym można postawić generalną tezę, że proces inwestycyjny jest w bardzo dużym stopniu nieprzejrzysty i skomplikowany. Dodatkowo sytuację tę komplikują liczne nowelizacje, często prowadzone równoległe ze sobą, oraz wprowadzane wraz z nimi przepisy intertemporalne. W efekcie ten sam rodzaj zamierzenia budowlanego może być procedowany w oparciu o kilka różnych trybów, w zależności od daty wszczęcia postępowania w danej sprawie.

W obecnym stanie prawnym proces inwestycyjny możemy podzielić na dwa rodzaje trybów prowadzenia procesu przygotowania inwestycji:

- 1) „klasyczny” – opierający się na przepisach „ustaw generalnych”, regulujących kwestie planowania przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarki nieruchomościami i realizacji procesu budowlanego;
- 2) „szczególny” – opierający się na przepisach tzw. specustaw, dla których przepisy „ustaw generalnych” stanowią tylko podstawę w sprawach nieuregulowanych.

Zasadniczo, niezależnie od trybu przygotowania procesu inwestycyjnego, możliwe jest wyróżnienie sześciu charakterystycznych etapów:

- 1) wybór formuły organizacyjnej realizacji przedsięwzięcia;
- 2) ocena oddziaływania środowiska na przedsięwzięcie;
- 3) ustalenie lokalizacji inwestycji;
- 4) etap decyzji dodatkowych, o ile takowe są wymagane ze względu na specyfikę inwestycji oraz jej rodzaj;
- 5) pozyskanie praw do nieruchomości, na której/których przewidziana jest lokalizacja inwestycji;
- 6) pozyskanie zgody na rozpoczęcie robót budowlanych.

Koniec XX w. można nazwać przełomowym, jeżeli chodzi o rozwój prawa ochrony środowiska. Ta swego rodzaju rewolucja jest bezpośrednią konsekwencją przełomu kulturowego i mentalnego współczesnych społeczeństw. Działając w różnym układzie instytucjonalnym, niezależnie od aksjologii i ideologii, w której cieniu rozwijały się gospodarki, społeczeństwa te zgodnie doszły do wniosku, że kategorią fundamentalną nie może być sam rozwój gospodarczy, ale wzrost gospodarczy uwzględniający skończoność zasobów naturalnych i troskę o jakość życia społeczeństw. Na szczeblu międzynarodowym, a na naszym kontynencie – w obrębie Unii Europejskiej wykładnikiem tego przełomu cywilizacyjnego stał się postulat trwałego i zrównoważonego rozwoju. Instrumentem, który ów postulat ma wdrażać do codziennej praktyki, w tym praktyki biznesowej, stało się przede wszystkim prawo ochrony środowiska. Ostatnie dwie dekady to niewątpliwie okres dynamicznego rozwoju wspólnotowego prawa ochrony środowiska. W Polsce natomiast – czas, w którym przestało być ono mało znaczącą subdziedziną prawa administracyjnego, a stało się pełnoprawną i niemal samodzielną dyscypliną naukową. Procesy integracyjne, których Polska stała się uczestnikiem, sprawiły, że polskie prawo ochrony środowiska podlega obecnie tym samym procesom ewolucyjnym, co prawo międzynarodowe i wspólnotowe. Sfera regulacji, która jest jego przedmiotem, stale się poszerza, regulacje mają coraz bardziej złożony charakter i coraz większy jest wpływ, jaki normy tego prawa wywierają na nasze codzienne życie, a jeszcze większy – na gospodarkę i zamierzenia inwestorów.

Wielu inwestorów w Polsce postrzega ekspansję prawa ochrony środowiska jako ingerencję w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Paradoksalnie jako zło

konieczne równie często sferę tę traktują inwestorzy publiczni. Wymogi ochrony środowiska postrzegane są jako bariery inwestycyjne. Zdaniem autorów niniejszej publikacji najbardziej dotkliwą barierą rozwoju jest właśnie trwanie w takim przekonaniu. Wymóg harmonizacji polskiego prawa ochrony środowiska z prawem międzynarodowym i wspólnotowym jest okolicznością obiektywną. Dalszy rozwój regulacji prawnośrodowiskowych i ich pogłębianie wydają się trendem trwałym i stabilnym.

Ci inwestorzy, którzy jako pierwsi przyjmą konsekwencję tych zjawisk i w pełni zestroją swoją działalność z wymogami prawa ochrony środowiska, uzyskają przewagę konkurencyjną, zapewniającą trwałą wzrost działalności.

Identyczne w swej treści uwarunkowania, wynikające z prawa ochrony środowiska, muszą być uwzględniane przez wszystkich inwestorów podejmujących działalność w Unii Europejskiej – w tym sensie uwarunkowania te nie naruszają zasad wolnej konkurencji. Mitem jest, że większy potencjał gospodarczy państw z tzw. Starej Europy sprawia, że inwestorzy wywodzący się z tych rynków, mając większą zdolność akomodacji i dysponując większymi środkami oraz kulturą organizacyjną, mogą lepiej dostosowywać się do coraz bardziej restrykcyjnych norm środowiskowych obowiązujących w sferze inwestowania. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości nie potwierdza takiego przekonania.

Podobnie jak inwestorzy polscy są w stanie konkurować w dziedzinach wymagających zaawansowania wiedzy w zakresie ochrony środowiska, tak i inwestorom zagranicznym udaje się realizować w Polsce przedsięwzięcia spełniające najwyższe standardy w tym zakresie.

Celem niniejszej publikacji jest wskazanie przyszłym inwestorom, w oparciu o dotychczasowe doświadczenia i orzecznictwo, możliwie prostej ścieżki w obowiązującym prawie.

Fenomen rozwoju prawa ochrony środowiska, jego dynamika i konsekwencje dla działalności inwestycyjnej nie zostały dotąd w pełni uchwycone w polskiej literaturze prawniczej. Pojawiło się wprawdzie wiele wnikliwych opracowań, analizujących poszczególne etapy bądź aspekty procesu inwestycyjnego pod kątem wymogów środowiskowych, nie było jednak wśród nich syntetycznego opracowania wskazującego najważniejsze kwestie w procesie inwestycyjnym, ujętym w sposób charakterystyczny dla cyklu życia projektu – w szczególności w fazie jego planowania. Rzadkością na rynku wydawnictw prawniczych są też poradniki, które zagadnienia prawa ochrony środowiska przybliżają w sposób przystępny, łącząc kwestie teoretycznoprawne z praktycznymi. Dlatego też autorzy postanowili kontynuować proces wypełniania tej niszy.

Część I

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE

Rozdział I.1

PROCES INWESTYCYJNY W MIĘDZYNARODOWYM PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA

I.1.1. Podstawy prawne

„[...] Państwa powinny współpracować w duchu ogólnoświatowego partnerstwa w celu zachowania, ochrony i przywracania zdrowia i integralności ekosystemu Ziemi [...]”¹.



„Duch ogólnoświatowego partnerstwa” zaczął kształtować się od początku lat 70. i doprowadził m.in. do zwołania Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska człowieka, która odbyła się w Sztokholmie w dniach 5–16.06.1972 r. W wyniku prac toczonych podczas konferencji powstał dokument złożony z 26 zasad, stanowiący owoc rozważań i wniosków dotyczących ochrony środowiska – deklaracja Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska z 16.06.1972 r., popularnie zwana deklaracją sztokholmską². Deklaracja nie ma prawnie wiążącego charakteru, ze względu jednak na szeroko zakreślony w niej przedmiot międzynarodowego prawa środowiska, w którym potwierdzono zasady i reguły zaakceptowane przez międzynarodową praktykę, stała się ona bardzo ważnym źródłem **tzw. miękkiego międzynarodowego prawa ochrony środowiska** (ang. *soft law*). „Zachowanie, ochrona i przywracanie zdrowia i integralności ekosystemu Ziemi” nabrały jeszcze większego znaczenia w świetle Raportu Światowej Komisji do Spraw Środowiska ONZ, opublikowanego pod tytułem *Our Common Future* (zwanego także raportem Brundtland) z 1987 r. Raport ten, po ujawnieniu ogromnej skali degradacji środowiska, zalecił Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ przygotowanie projektu regulacji zmierzającej do rozwiązania konfliktu między niekwestionowaną potrzebą ochrony środowiska a koniecznością dalszego rozwoju i wzrostu gospodarczego. Raport Brundtland stanowił punkt wyjścia dyskusji w trakcie konferencji „Środowisko i Rozwój”, zwołanej w Rio de Janeiro w czerwcu

¹ Zasada 7 deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska i rozwoju z 14.06.1992 r., znanej także pod nazwą deklaracja z Rio de Janeiro, cyt. za J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 31.

² Zob. pełny tekst deklaracji sztokholmskiej [w:] *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, red. K. Kocot, K. Wolfke, Warszawa 1976, s. 581–588.

1992 r. Konferencja ta, tzw. Szczyt Ziemi, zgromadziła reprezentantów 179 państw, przedstawicieli wielu organizacji międzynarodowych, ruchów społecznych, a także uczonych i ekspertów. W wyniku konferencji opracowana została deklaracja z Rio de Janeiro³.

§ Deklaracja sztokholmska oraz deklaracja z Rio de Janeiro dały podstawy do wdrażania w krajowych porządkach prawnych kluczowych **zasad prawa ochrony środowiska**: zasady zrównoważonego rozwoju, zasady prewencji i przezorności, zasady „zanieczyszczający płaci” oraz zasady uspołecznienia.

Za zasadę wiodącą uznano koncepcję **zrównoważonego rozwoju** (ang. *sustainable development*), zgodnie z którą ochrona środowiska ma stanowić integralną część rozwoju gospodarczego, a komfort i jakość ludzkiego życia ma poprawiać się bez szkody dla środowiska, przyszłych pokoleń oraz ludzi zarówno z bogatych, jak i z ubogich części świata.

Podstawowym przesłaniem **zasad prewencji i przezorności** jest ocena potencjalnych skutków oddziaływania na środowisko planowanych działań oraz podjęcie stosownych środków mających na celu minimalizację i kompensację oddziaływania. Jeżeli w trakcie przedmiotowej oceny stwierdzony zostanie brak naukowej pewności co do określonych skutków, należy przyjąć, że one wystąpią⁴.

W świetle zasady „zanieczyszczający płaci” podmiot korzystający ze środowiska ponosi wszelkie koszty związane z zapobieganiem niekorzystnym oddziaływaniom i naprawą szkód przez nie wywołanych, mając na uwadze interes publiczny oraz unikanie zakłócenia międzynarodowego handlu i inwestowania.

Zasadę uspołecznienia oparto natomiast na założeniu, że problemy z zakresu ochrony środowiska są najlepiej rozwiązywane przy współuczestnictwie wszystkich zainteresowanych obywateli. Współuczestnictwo możliwe jest z kolei przez zapewnienie dostępu do informacji o środowisku, jak również w drodze umożliwienia partycypacji w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska. Obydwu powyższym elementom muszą towarzyszyć działania państw na rzecz zwiększenia świadomości ekologicznej społeczeństwa. Na straży prawa do informacji o środowisku oraz prawa uczestnictwa w postępowaniach dotyczących środowiska powinno stać prawo do podjęcia stosownych środków zaradczych, np. w postaci dostępu do sądu.

! Ustanowione na szczeblu międzynarodowym zasady prawa ochrony środowiska służą najczęściej jako wiążące wskazówki interpretacyjne postanowień szcze-

³ Pełny tekst deklaracji z Rio de Janeiro opublikowany został [w:] *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”*, Warszawa 1993, s. 13–18.

⁴ Szerzej na temat błędów fałszywych negatywów i pozytywów w toku stosowania zasady przezorności zob. *Prawo ochrona środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 107 i n.

gółowych, wytyczne dla kierunków przyszłych unormowań oraz jako postanowienia precyzujące kryteria konstruowania przepisów wykonawczych⁵.

Takie wydarzenia, jak konferencja sztokholmska, opracowanie raportu Brundtland czy konferencja z Rio de Janeiro, stanowiły ważne tło dla kształtowania się **tzw. twardego międzynarodowego prawa środowiska** (ang. *hard law*), którego podstawowym źródłem stały się umowy międzynarodowe: powszechne, regionalne oraz dwustronne. Instrumenty te miały w założeniu odgrywać decydującą rolę w rozwiązywaniu problemów i zapobieganiu zagrożeniom środowiska naturalnego o charakterze globalnym (np. zmianom klimatu, ubożeniu warstwy ozonowej czy utracie różnorodności biologicznej), regionalnym oraz lokalnym.



Począwszy od lat 70. ubiegłego wieku ukształtowała się **dwu- oraz trzypięcioletnia struktura prawna wielostronnych umów z zakresu ochrony środowiska**.

Najpierw strony (państwa, UE) przyjmują tzw. umowę ramową, która zawiera generalne zobowiązania i jest ratyfikowana zgodnie z ich wewnętrznym porządkiem prawnym, tak jak każda inna umowa międzynarodowa. Następnie strony w ramach realizowania umowy ramowej ustanawiają bardziej szczegółowe zobowiązania (również podlegające ratyfikacji) w formie protokołów. Wreszcie protokoły te są uzupełniane o aneksy i załączniki, zawierające bardzo szczegółowe unormowania. W przypadku umów powstających w dwóch etapach aneksy i załączniki dotyczyć będą konwencji podstawowej, która może regulować daną dziedzinę na tyle dokładnie, że wydawanie protokołów nie będzie konieczne.

Wszystkie wielostronne umowy dotyczące środowiska wprowadzają konferencję stron jako ciało plenarne, w którym reprezentowane są wszystkie strony. Spotkania stron pełnią identyczną funkcję odnośnie do protokołów przyjętych w ramach implementacji umowy ramowej. Na spotkaniach stron reprezentowane są wszystkie strony, które ratyfikowały protokół. Także podczas spotkań stron przyjmowane są wszystkie wewnętrzne i zewnętrzne decyzje, przede wszystkim regulujące aneksy/załączniki do protokołów.

Decyzje dotyczące przyjęcia i zmiany umowy czy protokołu podejmowane są większością 2/3 lub 3/4 głosów reprezentantów stron, w ramach konferencji/spotkań stron. Zmiany wchodzi w życie, jeżeli zostaną ratyfikowane przez taką samą liczbę stron, jaka jest wymagana do ich przyjęcia. Co więcej, zmiany obowiązują tylko te strony, które je ratyfikowały. Na etapie tworzenia prawa wiele wielostronnych umów dotyczących

⁵ Zob. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 533. Na temat zasad prawa ochrony środowiska zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo...*, s. 24; J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2002, s. 137–140; A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2004, s. 34; M. Górski, *Zasady ogólne w prawie ochrony środowiska [w:] Prawo, administracja, obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, red. A. Jamróz, B. Kudrycka, Z. Klepacki, J. Mieszkowski, M. Szyszowska, Białystok 1997, s. 62–63.

Proces inwestycyjny można podzielić na etapy kończące się wydaniem decyzji administracyjnej. Informacje o koniecznych decyzjach administracyjnych zostały rozproszone w poszczególnych ustawach dotyczących planowania przestrzennego, ochrony środowiska i procesu budowlanego. Kwestie te są regulowane głównie przez przepisy określające wymagane dokumenty i dowody, które muszą być przedłożone organowi wydającemu poszczególne rodzaje decyzji administracyjnych.

Celem niniejszego poradnika jest wskazanie przyszłym inwestorom, na podstawie dotychczasowego doświadczenia i orzecznictwa, możliwie prostej ścieżki postępowania w ramach obowiązującego prawa.

W publikacji przedstawiono m.in.:

- aspekty prawnośrodowiskowych uwarunkowań procesu inwestycyjnego w podziale na prawo: międzynarodowe, Unii Europejskiej i polskie oraz w odniesieniu do poszczególnych etapów prac przedprojektowych i projektowych;
- instytucję oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) z oryginalnymi rozważaniami na temat kontroli jakości OOŚ oraz zamówień raportów OOŚ;
- decyzje inwestycyjne ze szczególnym uwzględnieniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z załącznikami zawierającymi wzory decyzji wydawanych w cyklu inwestycyjnym;
- problematykę realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Autorzy opracowali również listę poradników metodycznych, których wykorzystanie może istotnie podnieść jakość dokumentacji sporządzanej na potrzeby postępowań administracyjnych w cyklu inwestycyjnym.

Książka jest przeznaczona dla radców prawnych, sędziów sądów administracyjnych, a także urzędników urzędów gmin, regionalnych dyrekcji ochrony środowiska oraz wojewodów. Będzie cennym źródłem wiedzy dla ekonomistów, menedżerów oraz konsultantów działających w sektorze doradztwa w dziedzinie infrastruktury i środowiska oraz inwestorów publicznych i prywatnych realizujących przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Zainteresuje również pracowników naukowych oraz studentów prawa, biologii i ochrony środowiska.



9788381609203 W01P01

ISBN 978-83-8160-920-3



9 788381 609203

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL