

dr Jerzy Jendrośka
r. pr. Magdalena Bar
dr Jan Jerzmański
dr Marcin Stoczkiewicz

Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy.
Prawo gospodarcze i ochrony środowiska. Sp. z o.o.
Wrocław - Kraków - Toruń

OPINIA

na temat ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 3820,3820-A)

I. Uwagi ogólne

1. Z uwagi na ograniczony czas na przygotowanie opinii, a jednocześnie na dużą objętość projektu opinia niniejsza ograniczona jest do wybranych problemów. Nie oznacza to braku uwag do pozostałych proponowanych w ustawie przepisów.

2. Projekt ustawy oznaczono jako mający na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z uzasadnieniem, obok transpozycji prawa wspólnotowego ma także na celu doprecyzowanie przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się przy ich stosowaniu. Sugerować by to mogło zmiany jedynie redakcyjne. W istocie natomiast projekt zawiera też istotne propozycje legislacyjne o znaczeniu merytorycznym nie związane przy tym z koniecznością transpozycji prawa wspólnotowego - jak np. likwidację pozwoleń na emisję promieniowania elektromagnetycznego, wprowadzenie nowej dla polskiego prawa instytucji stref przemysłowych oraz ograniczenie zakresu wykonywania ocen oddziaływania na środowisko.

3. W efekcie powyższego ustawa, mimo iż formalnie ma na celu przede wszystkim wspomniane wcześniej zadania „czyszczące” i transpozycyjne, w istocie jest przede wszystkim projektem deregulacyjnym, nastawionym na złagodzenie wymagań ochrony środowiska i usunięciem ograniczeń dla prowadzenia działalności gospodarczej. Zamierzeniem jest tutaj usunięcie wielu wymagań, które wykraczają poza zobowiązania wynikające z prawa wspólnotowego, a które uznawane są za stanowiące zbyt duże obciążenie dla podmiotów gospodarczych. W tym celu ustawa zakłada m.in. znaczne ograniczenie wymogu przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko, rezygnację z obowiązku uzyskiwania pozwoleń na emisję hałasu i emisję pól elektromagnetycznych oraz złagodzenie wymagań dotyczących instalacji objętych pozwoleniem zintegrowanym. Wprowadza się też zmniejszanie zakresu udziału społecznego poprzez ograniczanie liczby podmiotów, którym przysługuje status strony w postępowaniu oraz ograniczenie możliwości korzystania przez organizacje społeczne z uprawnień uczestnika postępowania na prawach strony.

4. Projekt ustawy zmieniającej w wersji, jaka trafia do Senatu RP nie różni się praktycznie od wersji będącej przedmiotem naszej opinii przygotowanej w styczniu br. Tym samym można przypomnieć jej najważniejsze tezy. Nie jest to jednakże opinia tożsama. Pewne jej elementy zostały pominięte – zwłaszcza dotyczące zmian przez nas akceptowanych. Pewne elementy zostały dodane – dotyczą one m.in. propozycji zmian innych niż POŚ ustaw. W części szczegółowej zweryfikowano niektóre propozycje oraz dodano kilka nowych.

5. Niniejsza opinia nie omawia wszystkich zmian a skupia się jedynie na kilku kwestiach, w przypadku których sposób i zakres zmian budzi wątpliwości z punktu widzenia spełniania wymagań prawa wspólnotowego, sprawa budzi kontrowersje albo też została uznana za szczególnie istotną. Do spraw takich należą:

- zmiany w systemie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko
- wprowadzenie ocen przedsięwzięć wpływających na obszary Natura 2000
- problematyka ochrony przed hałasem i promieniowaniem elektromagnetycznym
- zmiany w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych
- problematyka stron w postępowaniu administracyjnym
- problematyka tworzenia stref przemysłowych
- funkcjonowanie funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz opłat za korzystanie ze środowiska

Zmiany w przepisach o postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć

Cel zmian

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych elementów projektu ustawy są zmiany dotyczące systemu ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Mają one na celu z jednej strony dalsze dostosowanie do wymagań prawa wspólnotowego, z drugiej zaś strony skorygowanie istniejących rozwiązań, w tym ograniczenie wykonywania postępowań w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Konieczność zmian w tym zakresie nie podlega dyskusji. Obecny system nie w pełni zgodny jest z wymogami prawa wspólnotowego, a jednocześnie jest nadmiernie rozbudowany i wymaga uproszczenia oraz ograniczenia ilości postępowań w odniesieniu do tego samego przedsięwzięcia. O ile zatem zgodzić się należy generalnie z potrzebą zmian, można mieć wątpliwości co do pewnych szczegółowych rozwiązań mających na celu realizację tego zamierzenia.

Zgodność dotychczasowych rozwiązań z wymaganiami prawa wspólnotowego

Na tle istniejącego obecnie stanu prawnego istnieje wiele wątpliwości co do zgodności prawa polskiego z dyrektywą 85/337/EWG (dalej: dyrektywa OOS). Sygnalizowała to wielokrotnie Komisja Europejska, przy czym wymiernym dowodem konsekwencji tego stanu rzeczy są kłopoty z uzyskaniem finansowania wielu projektów zakwalifikowanych do korzystania z Funduszu Spójności.

Wątpliwości dotyczyły zwłaszcza tego czy obowiązujące obecnie polskie przepisy zapewniają wystarczające spełnienie zawartego w art. 2 ust. 1 dyrektywy OOS obowiązku zapewnienia, by przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko nie tylko były przedmiotem OOS, ale też podlegały „wymaganiom w celu uzyskania zezwolenia na realizację przedsięwzięcia (development consent)”. Można mieć wątpliwości czy rzeczywiście w odniesieniu do wszystkich kategorii przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOS jest tak w istocie jak np. w przypadku zmiany sposobu użytkowania terenu, magazynowania odpadów, zalesiania oraz chowu i hodowli zwierząt a także zgłoszenia niektórych robót budowlanych. Kwestionowano też istnienie odrębnej procedury OOS dla dróg, nie w pełni zgodnej z wymaganiami Dyrektywy OOS.

Ze względu na fakt, że dla wielu przedsięwzięć wymagana jest więcej niż jedna decyzja zezwalająca na jego realizację, w praktyce procedura OOS przeprowadzana jest dla nich co najmniej dwa razy. Obowiązek ten został uznany za nadmierne obciążenie wykraczające poza wymagania dyrektywy OOS.

Komisja Europejska zadawała jednak pytanie, które z decyzji zezwalających na realizację przedsięwzięcia należy traktować jako „główne”, a które jako „wykonawcze” w znaczeniu nadanym tym pojęciom przez orzeczenie ETS w sprawie C-201/02 (Delena Wells). Z pytaniem tym wiąże się kolejne - czy procedura OOS związana z procedurą wydawania decyzji uznanej za „główną” rzeczywiście spełnia wymagania dyrektywy OOS.

Pytania powyższe odnosiły się w szczególności do związku pomiędzy decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu a pozwoleniem na budowę, które to decyzje mają obecnie fundamentalne znaczenie dla polskiej procedury OOS.

Obok tego podnoszono wątpliwości czy polski system gwarantuje odpowiednią realizację wymagań odnośnie udziału społeczeństwa.

Zakres zmian

Planowane zmiany w systemie OOS przedsięwzięć obejmują przede wszystkim:

- wprowadzenie nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (zwanej dalej „decyzją OOS”),
- ograniczenie zakresu stosowania OOS

Zmiana ta polega głównie na przeformułowaniu systemu OOS poprzez wprowadzenie nowej „decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia” jako decyzji, przy wydawaniu której przeprowadzana będzie OOS, i która ma być wymagana przed uzyskaniem szeregu innych wymienionych w ustawie decyzji (np. pozwolenia na budowę, niektórych pozwoleń wodnoprawnych itd.). Obecnie OOS jest częścią procedury wydawania tych właśnie „właściwych” decyzji wymagających oceny; po zmianie wprowadzony zostanie jakby dodatkowy etap ich uzyskiwania.

Istotną rzeczą jest zatem odpowiedź na pytanie czy zmiany proponowane w ustawie są wystarczające do zapewnienia zgodności z wymaganiami dyrektywy.

Czy nowa ustawa zapewnia zgodność z Dyrektywą OOS

Nowa ustawa nie rozwiązuje wszystkich z powyższych problemów. W dalszym ciągu wątpliwe jest czy istnieje wymaganie co do uzyskania zezwolenia na realizację przedsięwzięcia w przypadku zmiany sposobu użytkowania terenu, magazynowania odpadów, zalesiania oraz chowu i hodowli zwierząt. Ustawa nie rozwiązuje także problemu zgłoszenia niektórych robót budowlanych dotyczących przedsięwzięć, które - w ślad za dyrektywą 85/337 - wymienione zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573).

Jako rozwiązanie tego problemu można zaproponować wprowadzenie do Prawa budowlanego przepisu nakazującego organowi otrzymującemu zgłoszenie nakazać nałożenie na zgłaszającego obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę w każdym przypadku, gdy zgłoszenie dotyczy któregoś z przedsięwzięć wymienionych we wspomnianym wyżej rozporządzeniu Rady Ministrów.

W rzeczywistości wydaje się, że nowa ustawa nie tylko nie rozwiązuje problemów dotychczasowych, ale wręcz tworzy nowe. Ustawa ogranicza listę rodzajów zezwoleń na realizację przedsięwzięcia (development consents), przed wydaniem których wymagane jest przeprowadzenie OOS. OOS nie będzie już mianowicie wymagana w odniesieniu do:

- decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód podziemnych,
- pozwolenia wodnoprawnego na rolnicze wykorzystanie ścieków.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej uwagi, można zadać pytanie czy OOS będzie mogła być wymagana dla niektórych wymienionych w załącznikach do dyrektywy OOS przedsięwzięć (np. dla magazynowania złomu żelaza).

Ustawa nie zmienia faktu, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu odgrywa w polskim systemie prawnym rolę głównej decyzji zezwalającej na realizację przedsięwzięcia. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określa bowiem podstawowe parametry przedsięwzięcia.

Projekt zmian ustawy POŚ nie wymaga uzyskania decyzji OOS przed uzyskaniem „głównej” decyzji zezwalającej na realizację przedsięwzięcia (z wyjątkiem decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi). Projekt ten nie zawiera również żadnych przepisów dotyczących związków pomiędzy decyzją OOS a decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jednocześnie jednak obie te decyzje będą wiążące dla organów wydających pozwolenie na budowę.

Najważniejsze, postawione już wyżej, pytanie dotyczy kwestii czy decyzja OOS może być uważana za decyzję zezwalającą na realizację przedsięwzięcia (development consent) w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy OOS, tj. czy rzeczywiście na jej podstawie „wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia”? Ponadto, czy decyzję tę można uznać za „decyzję główną” w rozumieniu wyroku ETS w sprawie C-201/02 (Delena Wells)?

Na powyższe pytanie nie można udzielić przekonywującej pozytywnej odpowiedzi, jako że decyzja OOS ustala tylko środowiskowe uwarunkowania (parametry) przedsięwzięcia, podczas gdy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określa dla tego przedsięwzięcia parametry ogólne, które nie mogą być przekroczone w decyzjach wykonawczych. Dopóki taka „ogólna” decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu występuje w polskim procesie kontroli procesu inwestycyjnego (pojawiają się bowiem pewne plany jej całkowitego zlikwidowania), i dopóki przepisy prawne nie zawierają jasnych instrukcji co do wzajemnych relacji między decyzją OOS i decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dopóty kwestia ta pozostanie bardzo wątpliwa.

Udział społeczeństwa

Nowa ustawa, mimo, że wprowadza w tym zakresie pewne poprawki, to nie usuwa istniejących obecnie nieprawidłowości - zwłaszcza w świetle dyrektywy 2003/35/WE.

Dyrektywa ta wymaga, aby społeczeństwo było informowane wcześniej w toku procedury podejmowania decyzji. Polskie prawo w art. 32 ustawy POŚ nie wprowadza takiego wyraźnego wymogu (choć w praktyce tak się zazwyczaj dzieje).

Dyrektywa stanowi, że „Przewidziane zostaną rozsądne ramy czasowe dla różnych faz, dające wystarczającą ilość czasu dla poinformowania społeczeństwa oraz zainteresowanej społeczności, aby przygotowały i skutecznie uczestniczyły w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska”.

Prawo polskie przewiduje sztywny 21-dniowy termin na składanie uwag i wniosków, co w przypadku niektórych przedsięwzięć nie może być uznane za „rozsądne ramy czasowe”. Jednocześnie polskie prawo nie przewiduje żadnych innych ram czasowych.

Prawo polskie nie nakazuje stosowania przepisów dotyczących podania do publicznej wiadomości w przypadku przeprowadzania otwartej dla społeczeństwa rozprawy administracyjnej.

Dyrektywa w art. 6 ust. 3 wymaga, aby “główne sprawozdania i porady” były udostępnione społeczeństwu. Prawo polskie nie przewiduje, aby opinie wydawane w toku procedury przez organy konsultujące były umieszczane w publicznie dostępnych wykazach.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Nowa ustawa przewiduje, że tylko wnioskodawcy przysługiwać będzie status strony postępowania (art. 46a ust. 5 ustawy POS). Oznacza to, że - poza wnioskodawcą - tylko organizacje ekologiczne będą mieć dostęp do procedury odwoławczej. Dyrektywa wymaga natomiast, aby taki dostęp miały nie tylko organizacje społeczne, ale też członkowie zainteresowanej społeczności posiadający w sprawie wystarczający interes lub powołujący się na naruszenie uprawnień. Dyrektywa wymaga, aby przy określaniu znaczenia tych pojęć państwa członkowskie uwzględniały osiągnięcie celu „przyznania zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”. Odebranie prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości nawet bezpośrednim sąsiadom stoi w jawnej sprzeczności z tym wymaganiem.

Nie istnieje możliwość wszczęcia procedury odwoławczej przeciwko postanowieniu dotyczącemu selekcji, ponieważ nawet organizacje pozarządowe mają prawo udziału w procedurze tylko w przypadku, gdy raport OOS jest wymagany. Brak takiej możliwości wydaje się być niezgodny z dyrektywą OOS, w szczególności w świetle wyroku ETS w sprawie C-435/97 Bolzano Airport (paragraf 69 i 71 wyroku).

Natura 2000

1. Dyrektywa 92/43/EWG (dyrektywa habitatowa) wraz z dyrektywą 79/409/EWG (dyrektywa ptasia) wyznaczają zasady tworzenia spójnego systemu obszarów chronionych pod nazwą Europejska sieć ekologiczna Natura 2000 oraz zobowiązują państwa członkowskie do podjęcia działań zmierzających do zapewnienia ochrony tych obszarów. W skład Natury 2000 wchodzi:
 - specjalne obszary ochrony wyznaczone na podstawie dyrektywy habitatowej,
 - obszary specjalnej ochrony wyznaczone na podstawie dyrektywy ptasiej.
2. W celu zapewnienia, że stan wyznaczonych obszarów Natura 2000 nie będzie ulegał pogorszeniu, dyrektywa habitatowa przewiduje specjalną procedurę zatwierdzania realizacji planów i przedsięwzięć mogących mieć wpływ na te obszary. Istotnym instrumentem tej procedury jest tzw. ocena habitatowa, czyli specjalna procedura oceny oddziaływania na siedliska.
3. Komisja Europejska (KE) wyjątkowo uważnie śledzi przestrzeganie wymagań w tym zakresie i dość rygorystycznie podchodzi do wszelkich niedociągnięć państw członkowskich zarówno jeśli chodzi o transpozycję tych wymagań do prawa krajowego jak i o praktyczne ich stosowanie. Również Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) dość szeroko interpretuje postanowienia Dyrektywy habitatowej.
4. Instytucja oceny habitatowej jest instytucją w Polsce nową i mało znaną, tworzą się dopiero podstawy prawne jej stosowania na szerszą skalę. Wprawdzie niewiele jest jeszcze doświadczeń z jej stosowaniem, ale wszystko wskazuje na to, iż na tle tej instytucji i jej stosowania pojawiać się będzie sporo nieporozumień i problemów. Pierwsze oznaki tego pojawiły się w związku z finansowaniem projektów ze środków Funduszu Spójności, gdzie KE zasygnalizowała skrupulatne podejście do kontroli przestrzegania wymagań Dyrektywy habitatowej oraz ewentualne konsekwencje ich nieprzestrzegania. Wiadomo też, iż - niezależnie od tego - KE podejmuje działania kontrolne na skutek coraz częstszych skarg organizacji ekologicznych monitorujących działania władz polskich w tym zakresie.
5. ETS w swoim orzecznictwie przyjmuje, iż - w odniesieniu do przedsięwzięć - oceną habitatową objęte powinny być nie tylko przedsięwzięcia określone w Aneksie I i II do dyrektywy EIA 85/337 (sprawa C-143 KE vs Włochy). ETS potwierdza opinie KE, iż przedmiotem oceny powinny być nie tylko przedsięwzięcia polegające na inwestycjach budowlanych, co więcej, w wyroku z 8 września 2004r. - uznaje, że ocena habitatowa może być konieczna również w przypadku każdorazowego wydawania zezwoleń okresowych na pewną działalność (sprawa C-127/02 Waddenzee). W konsekwencji tego uznaje się, iż ocena habitatowa, poza funkcjonowaniem w ramach procedury OOS, powinna być też elementem procedury wydawania pozwolenia zintegrowanego w ramach IPPC

6. zakłada się włączenie oceny habitatowej w istniejący system ocen. O ile rozwiązanie to w przypadku planów i programów wynika niejako z wymagań Dyrektywy SEA i nie budzi zastrzeżeń (choć można mieć wątpliwości co do tego, czy ujęcie pewnych przepisów jest wystarczające do zapewnienia transpozycji dyrektywy habitatowej w tym zakresie¹), to w przypadku przedsięwzięć można mieć pewne wątpliwości.
7. Wątpliwości te wynikają nie tyle z faktu, iż ocenę habitatową włączono w ogólny system oceny przedsięwzięć regulowany w art. 46-57 POS transponujący postanowienia dyrektywy OOS 85/337, co z faktu, iż ocena habitatowa będzie przeprowadzana tylko i wyłącznie w ramach tego systemu.
8. Ogólny system oceny przedsięwzięć regulowany w art. 46-57 POS jest ograniczony do kilku tylko procedur decyzyjnych określonych w art.46 ust 4, co już obecnie rodzi wątpliwości, czy obejmuje on wszystkie przedsięwzięcia ujęte w Aneksie I i II do dyrektywy OOS 85/337. Nowela do POS przynosi dalszą redukcję katalogu tych procedur. Obejmować on będzie w istocie prawie wyłącznie przedsięwzięcia związane z podjęciem prac budowlanych, pomijając natomiast - poza wydobywaniem kopalin - „inne ingerencje w środowisko”.
9. Dodanie do listy przedsięwzięć wymagających OOS nowej kategorii ‘przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000’ nie zmienia w niczym faktu, iż w dalszym ciągu zakresem oceny objęte będą tylko te przedsięwzięcia, dla których wymagane jest uzyskanie decyzji określonej w art.46 ust 4 POS.
10. Poza zakresem oceny habitatowej pozostanie cały szereg działań będących przedsięwzięciami w rozumieniu dyrektyw habitatowej i nie wymagających żadnej z decyzji określonych w art.46 ust 4 POS, tym niemniej mogących „znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000”.
11. Poza zakresem oceny habitatowej pozostają np. różnego rodzaju zezwolenia przewidziane w ustawie o ochronie przyrody (np. zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów) czy ustawie o rybactwie śródlądowym (np. zezwolenia na odstępstwa od pewnych zakazów), które potencjalnie mogą „znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000” z uwagi na wpływ na bytowanie gatunków chronionych w ramach takiego obszaru poprzez np. utratę części żerowisk (zob.np. sprawa C-209/02 KE vs Austria).
12. Przyjęte rozwiązanie nie przewiduje dalej żadnej relacji pomiędzy regulacją prawną pozwolenia zintegrowanego oraz ochrony obszarów Natura 2000. W szczególności nie ma wymogu przeprowadzenia oceny habitatowej, nie ma też możliwości odmowy pozwolenia z uwagi na szkodliwy wpływ na obszar Natura 2000. W istocie to samo dotyczy wszystkich innych pozwoleń emisyjnych przewidzianych przez POS.
13. Powyższa sytuacja wydaje się nie gwarantować odpowiedniej transpozycji oraz implementacji dyrektywy habitatowej w kontekście interpretacji jej wymagań przez KE i ETS - zwłaszcza w świetle wyroków ETS w sprawie C-143/02 Komisja v Włochy oraz w sprawie C-127/02 Waddenzee.

Problematyka ochrony przed hałasem i promieniowaniem elektromagnetycznym

¹ np. dodając w art.40 ust 1 punkt 3 rozszerzający zakres oceny na plany itp. dokumenty mogące oddziaływać na obszary Natura 2000 nie dodano - w ślad za art.6.3. dyrektywy habitatowej, że chodzi o oddziaływania “zarówno oddzielnie jak i w połączeniu z innymi planami”

Odnosnie proponowanych zmian dotyczących ochrony przed hałasem komentarza wymaga przede wszystkim wprowadzenie nowej decyzji ustalającej poziom emisji hałasu i jednoczesna rezygnacja z analogicznego pozwolenia emisyjnego. Zmianę należy ocenić pozytywnie. Generalnie konstrukcja pozwoleń emisyjnych jest dość sztuczna – ale wykazują one wiele cech zbieżnych. Pozwolenie na emisję hałasu nie pasowało do tego modelu. Inny był adresat, inne przesłanki wydania.

W zakresie kontroli emisji hałasu proponuje się więc powrót do wcześniejszego modelu (wg rozwiązań ustawy z 1980 r.). Zamiast pozwolenia emisyjnego – wydawana z urzędu decyzja o dopuszczalnym poziomie emisji. Efekt zastosowania tego nowego instrumentu kontroli administracyjnej będzie identyczny – ustalenie dopuszczalnej emisji. Jednak konstrukcja ta jest zdecydowanie prostsza i nie budząca tak znaczących wątpliwości interpretacyjnych jak dotychczasowa. Zmiana jest więc celowa. Przy okazji jednak zauważyć można, że nie wszystkie rozpoznane w praktyce mankamenty zostały uwzględnione w projekcie zmian. W szczególności nadal brakuje jednoznacznego uregulowania odnoszącego się do sytuacji, w której następuje trwała lub czasowa poprawa stanu akustycznego wokół zakładu (bez zmiany zagospodarowania lub wykorzystania terenu). Nie wystarczą tu zaproponowane w art. 115a przepisy dotyczące zmiany decyzji. Należałoby albo określić czas obowiązywania decyzji albo warunki uzasadniające wystąpienie z wnioskiem o jej uchylenie.

Drugim zagadnieniem jest proponowana rezygnacja z pozwolenia na emisję pola elektromagnetycznego. Zamiast decyzji administracyjnej przewiduje się obowiązek zgłoszenia (notyfikacji). Do proponowanej zmiany należy odnieść się również pozytywnie. Jako instrument reglamentacyjny notyfikacja ma wiele zalet w porównaniu do decyzji administracyjnej. Organ administracji otrzymuje te same informacje, które zazwyczaj umieszcza się we wniosku o wydanie decyzji. Władcza ingerencja – która jest istotą instrumentów reglamentacyjnych – również może nastąpić poprzez wydanie późniejszej decyzji interwencyjnej. W istocie ani zakres możliwej kontroli ani zakres możliwej ingerencji w proces eksploatacji instalacji nie ulega zmianie.

Problematyka zmian w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Dodatkowy wniosek o skreślenie art. 4 projektu ustawy zmieniającej jest w istocie całkowitą rezygnacją z ingerencji w treść ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wniosek jest zasadny. Proponowana zmiana polegająca na umożliwieniu odraczania i umarzania opłat za przedwczesny wyrąb drzewostanu na terenie strefy przemysłowej jest sprzeczna z zasadą równości w traktowaniu podmiotów gospodarczych. Powstaje ponadto pytanie, dlaczego akurat inwestycje przyczyniające się do tworzenia miejsc pracy usytuowane na terenach, na których nie można dotrzymać standardów ochrony środowiska (bo do tego sprowadza się istota strefy przemysłowej) mają być traktowane inaczej. Kryterium wyjątkowo dziwne – nastąpiło tu chyba utożsamienie strefy przemysłowej ze specjalnymi strefami ekonomicznymi. Pomijając te wątpliwości trzeba dodatkowo zaznaczyć, że utrzymanie tej zmiany może być postrzegane jako wprowadzenie nowej formy pomocy publicznej – a to wymaga akceptacji Komisji Europejskiej.

Problematyka stron w postępowaniu administracyjnym

Wprowadzenie do ustawy Prawo budowlane w 2003 r. przepisów ograniczających (pozornie) liczbę stron w postępowaniu jest znakiem czasu. Dotychczas wystarczały przepisy k.p.a. – ich konsekwentne stosowanie wymaga jednak od urzędników myślenia. Zamiast tego ustawodawca chciał przesądzić z góry kogo uznawać za stronę. Zastosowanie kryterium granic oddziaływania obiektu spowodowało jednak, że zamiast zastanawiać się kto ma interes prawny zastanawiamy się kto znajduje się w granicach oddziaływania. Teraz próbuje się podobny mechanizm zastosować w ustawie POŚ odnośnie pozwoleń emisyjnych (art. 185). Tym razem jednak bardzo precyzyjnie ograniczono owe strony – są nimi prowadzący instalacje (z natury rzeczy) oraz władający powierzchnią ziemi w obszarze ograniczonego użytkowania. Pomijając argumenty uzasadniające całkowitą rezygnację z tego przepisu (wystarczy k.p.a.) zauważyć można, że uwzględnić trzeba również władających powierzchnią ziemi w obrębie strefy przemysłowej. Ich sytuacja jest zbliżona do sytuacji władających w obszarze ograniczonego użytkowania. Ponadto emisja ze strefy jest sumą poszczególnych emisji. To uzasadnia możliwość udziału w postępowaniu.

Zmiany w zakresie funkcjonowania funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz opłat za korzystanie ze środowiska

Zmiany dotyczące funkcjonowania funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz opłat za korzystanie ze środowiska są indyferentne z punktu widzenia prawa wspólnotowego. Prawo Unii Europejskiej nie reguluje tych kwestii, pozostawiając w tym zakresie pełną swobodę prawodawcy krajowemu.

Zmiany wprowadzane przez omawianą ustawę w tym zakresie mają w głównej mierze na celu zmniejszenie kosztów działalności funduszy. Takie zmiany jak ograniczenie ilości członków rad nadzorczych Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy (pkt 130 a)), ograniczenie liczby członków zarządu Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy (pkt 132 pkt a) czy ograniczenie rocznych kosztów działalności operacyjnej wojewódzkich funduszy (pkt 131 pkt e) służą zmniejszeniu kosztów funkcjonowania instytucji publicznych, pozwalając jednocześnie na skuteczne wypełnianie zadań funduszy. Zmiany te należy ocenić pozytywnie.

Projekt wprowadza także nowy skład rad nadzorczych wojewódzkich funduszy. Opiniowana ustawa wprowadza w odniesieniu do przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej zasadę związania funkcji członka rady nadzorczej w pełnieniu konkretnej funkcji w organach administracji, np. członkiem rady jest dyrektor albo wicedyrektor wydziału do spraw środowiska urzędu wojewódzkiego albo wojewódzki inspektor ochrony środowiska lub jego zastępca. Związanie to wyraża się w m.in. normie pkt 130 g), wg której wojewoda odwołuje członków rady ze strony administracji rządowej, którzy przestali pełnić funkcję. Także tę propozycję należy ocenić pozytywnie, gdyż pozwala to na zapewnienie koordynacji (także od strony osobowej) współfinansowania przez wojewódzkie fundusze realizacji polityki ekologicznej państwa i wojewódzkich programów ochrony środowiska. Taką ściślejszą koordynację zapewnić ma także powierzenie ministrowi właściwemu do spraw środowiska, a nie jak dotychczas zarządowi województwa, określenia statutów wojewódzkich funduszy (pkt 133).

Wraz ze zmianą składu rad nadzorczych wprowadzono doprecyzowanie przepisów dotyczących powoływania przedstawicieli organizacji ekologicznych w Radzie Nadzorczej Narodowego Funduszu i radach nadzorczych wojewódzkich funduszy. Niedoskonałości art.

413 ustawy Prawo ochrony środowiska w tym zakresie były od wielu lat krytykowane zarówno przez przedstawicieli nauki prawa jak i przez organizacje pozarządowe.

Obecnie obowiązujący art. 413 ust. 2 i ust. 5 pkt 7 ustawy Prawo ochrony środowiska mówi, że przedstawiciel organizacji ekologicznych jest **wybrany** odpowiednio przez ministra właściwego ds. środowiska lub przez zarząd województwa **spośród kandydatów** zgłoszonych przez te organizacje i **cieszących się poparciem największej ich liczby**. Przepis taki pozostawia organowi dokonującemu wyboru przedstawiciela organizacji ekologicznych w zasadzie nieograniczoną swobodę w ocenie, który kandydat, i ilu kandydatów cieszy się poparciem „największej liczby” organizacji. Praktyka pokazała, że - zwłaszcza w odniesieniu do rad funduszy wojewódzkich - przepis ten był nagminnie nadużywany. Za osoby cieszące się poparciem największej liczby organizacji uznawano np. kilku kandydatów o „największej” liczbie poparcia, mimo, że różnice w ilości zgłoszonych poparcia były często kilkukrotne (np. pierwszy kandydat miał dwu- lub trzykrotnie więcej głosów niż drugi, a mimo to obaj uznawani byli za cieszących się największym poparciem i wybierany był ten drugi). Kwestia ta stała się już na tyle poważna, że obecnie trwają postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi (np. w Szczecinie i Łodzi) w sprawie uchylenia uchwał zarządów województw powołujących takich przedstawicieli do rad nadzorczych funduszy.

W związku z tym, pozytywnie należy ocenić nowelizację w zakresie wyboru przedstawicieli organizacji ekologicznych do rad nadzorczych funduszy. Nowelizacja nadaje w art. 413 ustępowi 2 brzmienie proponowane przez nas w opinii sporządzonej na zlecenie Kancelarii Sejmu:

„2. Skład i strukturę Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu ustala, w drodze zarządzenia, minister właściwy do spraw środowiska, uwzględniając w składzie Rady dwóch przedstawicieli strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawiciela organizacji ekologicznych, zgłoszonego przez te organizacje i cieszącego się poparciem największej ich liczby.”

Zmiana brzmienia art. 413 ust. 5 pkt 5 także odwołuje się do zapisu proponowanego przez nas w opinii wykonanej dla Kancelarii Sejmu („(...) *cieszący się poparciem **największej ich liczby***”). Zmiana w stosunku do obecnie obowiązującego stanu prawnego polega także na tym, że przedstawiciel ten będzie powoływany przez wojewodę a nie jak dotychczas przez zarząd województwa.

Pozytywnie należy ocenić ponadto postanowienie, wg którego organ powołujący przedstawicieli organizacji ekologicznych do rad nadzorczych funduszy ma obowiązek ogłosić w prasie oraz w Biuletynie Informacji Publicznej rozpoczęcie procedury zgłaszania kandydatów, zaś organizacje ekologiczne dokonują zgłoszenia pisemnie (pkt 130 c) oraz e)). Nadużycia przepisów w zakresie powoływania przedstawicieli polegały bowiem także na braku jawności i przejrzystości w ramach procedury rekomendowania kandydatów na przedstawicieli i sprawdzania poparcia dla tych przedstawicieli.

Projekt zawiera również zmianę powodującą ograniczenie swobody Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie nabywania udziałów lub akcji w spółkach do sytuacji, gdy statutowym lub ustawowym przedmiotem działalności tych spółek jest ochrona środowiska i gospodarka wodna i spełnione są ponadto inne ustawowe warunki, (pkt 129, wprowadzający art. 411a). Jest to związane z jednoczesnym uchyleniem pkt 4 i 5 w art. 411 ust. 1, które pozwalały na wnoszenie udziałów do spółek działających w kraju oraz nabywanie obligacji, akcji i udziałów spółek działających w kraju. Doświadczenia praktyczne funkcjonowania tych przepisów wskazują, że fundusze ochrony środowiska działały niekiedy bardziej jak

instytucje rynku kapitałowego niż instytucje ochrony środowiska. Z tych powodów ograniczenie zaproponowane w opiniowanej ustawie są uzasadnione.

Warto także odnotować i pozytywnie ocenić uzupełnienie listy przedsięwzięć, na finansowanie których przeznaczają się środki gminnych funduszy (pkt 127 dodający pkt 3a w art.406) o wspomaganie systemów gromadzenia i przetwarzania danych związanych z dostępem do informacji o środowisku. Trzeba zauważyć, że uzupełnienie tej listy w odniesieniu do gminnych funduszy powoduje, że także powiatowe, wojewódzkie oraz Narodowy Fundusz mogą współfinansować tego typu zadania na mocy art. 407, art.409-410 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Uzupełnienie tej listy było potrzebne z uwagi na potrzebę zapewnienia pełnej realizacji postanowień POŚ nakładających na organy administracji obowiązki gromadzenia i udostępniania informacji o środowisku.

Projekt przewiduje ponadto powrót do podwyższonej o 500% opłaty za korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia na wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów oraz pobór wody lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi (pkt 104, zmieniający art. 282). Obecnie obowiązuje stawka podwyższona o 100%. Stosunkowo niskie sankcje za korzystanie ze środowiska bez stosownych pozwoleń stanowi pewną słabość instytucji pozwoleń. Powrót do opłat podwyższonych aż do 500% stanowi bez wątpienia skuteczną sankcję.

Pozostałe zmiany POŚ w zakresie instrumentów ekonomicznych oraz funkcjonowania funduszy ochrony środowiska mają charakter poprawek natury formalno-redakcyjnej lub mają na celu likwidację luk prawnych. Odnotowania wymaga cały szereg zmian dotyczących opłat z tytułu korzystania ze środowiska, które precyzują obowiązujące obecnie przepisy nie zmieniając zasadniczych konstrukcji prawnych.

II. Uwagi szczegółowe

Artykuły powołane oznaczają art. POŚ w wersji zmienionej

Art. 2 ust. 2 pkt. 1 i pkt 1a

Zmiana wydaje się zbędna. Działania o charakterze ratowniczym mają charakter działań podejmowanych w stanie wyższej konieczności – co z natury rzeczy wyłącza obowiązek uzyskiwania decyzji, których zasadniczym celem jest reglamentacja działań w warunkach normalnych. W szczególności działania o charakterze ratowniczym nie mogą mieć cech trwałej rekultywacji. Właściwa rekultywacja przeprowadzona po zakończeniu akcji powinna być nadal przedmiotem uzgodnienia. Odnośnie decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu to trudno wyobrazić sobie sytuację, gdy byłaby ona wydawana w związku z akcją ratowniczą.

Propozycja:
skreślić

Art. 2 ust. 2a

Zmiana zbędna i niebezpieczna. Dyrektywa 2002/49/WE rzeczywiście nie odnosi się do hałasu, który POŚ nazywa powszechnym korzystaniem ze środowiska. Nie stosuje się jej jednak i w innych sytuacjach (np. na terenach wojskowych). Zmiana nie jest więc w

rzeczywistości wymuszona przepisami europejskimi. Generalne zwolnienie tego rodzaju hałasu od rygorów ustawy (i tak nie dotyczy tych działań większość jej przepisów) jest na tle innych rodzajów powszechnego korzystania niepotrzebne. Automatycznie wyklucza to zastosowanie dostępnych instrumentów prawnych (np. uprawnienia wójta w zakresie kontroli).

Propozycja:
skreślić

Art. 3 pkt 11a

Definicja myląca. Przepisy dalsze (np. art. 46 ust 1a) posługują się terminem *znaczącego oddziaływania*. Ustawa o ochronie przyrody mówi (art. 33 ust. 3) o *potencjalnym bezpośrednim lub pośrednim wpływie*. Po zaproponowanej zmianie – wynikającej z art. 9 ustawy zmieniającej - będzie tam mowa również o znaczącym oddziaływaniu.

Zgodnie zaś z tą definicją element *znaczącego pogorszenia* zawarty jest w samym pojęciu *oddziaływania*. Generalnie brakuje tu precyzyjnie określonych kryteriów. To wymagałoby jednak przedyskutowania – tym bardziej, że w dyrektywie 92/43/EWG brak jest również bliższego określenia owych kryteriów.

Propozycja:
Skorelować terminologię np. przez użycie konsekwentnie terminu znaczące oddziaływanie.

Art. 114 ust. 2 i 3

Niejasna intencja przepisu ust. 3. W rzeczywistości nie wiadomo czy chodzi o to, aby: w sytuacji określonej w ust. 2 poziom hałasu mierzony we wskazanych budynkach (mieszkaniowe, szpitale itp.) był niższy niż wskazywałaby to norma właściwa dla danej kategorii terenu (przeważająca działalność produkcyjna, składowanie i magazynowanie). w sytuacji określonej w ust. 2 poziom hałasu mierzony na zewnątrz wskazanych budynków (działalność produkcyjna, składowanie i magazynowanie) był właściwy dla kategorii terenu ustalonego ze względu na przewagę zabudowy mieszkaniowej, szpitali itp.

Propozycja:

Z uzasadnienia wynika, że intencją było wprowadzenie drugiego rozwiązania. Wynika to i tak z obowiązujących przepisów (hałas mierzy się na granicy zakładu). Przepis jest zbędny.

Art. 115a

Zob. też uwagi ogólne

Propozycja:

Określić czas obowiązywania decyzji lub warunki uzasadniające wystąpienie z wnioskiem o uchylene.

Rozdział 4 w tytule II dziale IX oraz art. 144 ust. 3 pkt 3a):

Proponowane zmiany wprowadzają instytucję stref przemysłowych. Idea zastosowania takiego rozwiązania wydaje się celowa i słuszna, gdyż istotnie, podnoszone w uzasadnieniu kwestie związane z dotrzymywaniem standardów jakości środowiska przez małe podmioty działające na terenach przemysłowych (często terenach dawnych dużych zakładów) sprawiają obecnie w praktyce wiele problemów.

Proponowane przepisy dotyczące stref przemysłowych wymagają jednak dodatkowego rozważenia pod kątem konieczności wprowadzenia w nich dodatkowych zmian.

a) Zgodnie z proponowanym art. 136a ust. 1 możliwość tworzenia stref przemysłowych ma być ograniczona tylko do terenów, na których obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (konieczność udowodnienia, że teren przeznaczony jest w planie na cele przemysłowe).

Tymczasem od 1 stycznia 2004 r. brak obowiązujących planów stał się w Polsce regułą (tego dnia straciły ważność plany uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r.). Proponowane rozwiązanie wprowadza więc nieuzasadnioną nierówność warunków funkcjonowania przedsiębiorców (uprzywilejowanie tych, którzy działają na terenach objętych planem). Nie jest ono też uzasadnione względami ochrony środowiska, tj. nie wydaje się, aby powiązanie możliwości tworzenia stref z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lepiej zabezpieczało te interesy. Po pierwsze, nawet aktualne przeznaczenie w planie danego terenu na działalność przemysłową nie gwarantuje jeszcze, że w przyszłości tereny te nie zostaną przez gminę przeznaczone na inne cele. Po drugie, wprowadzenie do ustawy takiego wymogu najprawdopodobniej i tak nie spowoduje kompleksowego uregulowania gospodarki przestrzennej w danej gminie - w praktyce może się zdarzyć, że tworzone będą plany obejmujące tylko teren planowanej strefy - specjalnie w celu umożliwienia jej powstania. W praktyce rozstrzygające powinno więc być faktyczne zagospodarowanie terenu.

Propozycja:

1) Artykułowi 136a ust. 1 nadać brzmienie:

„1. Na obszarach wykorzystywanych na działalność produkcyjną, składowanie oraz magazynowanie może być utworzona strefa przemysłowa.”

2) W art. 136c ust. 3 skreślić pkt 1

b) Dodany art. 136b przewiduje wymóg zgody władającego powierzchnią ziemi na włączenie danego terenu do strefy. Zgoda taka ma wykluczyć roszczenia, o których mowa w art. 129 ust. 1 - 3 ustawy. Tymczasem art. 129 przewiduje, że z roszczeniami wystąpić mogą równolegle nawet trzy podmioty: właściciel, użytkownik wieczysty oraz osoba, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości.

Władającym powierzchnią ziemi jest - zgodnie z definicją z art. 3 pkt 44 - jej właściciel albo podmiot ujawniony jako władający wpisany do ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne, zgodnie z którym będzie to przede wszystkim użytkownik wieczysty.

Tak więc możemy mieć do czynienia z sytuacją, gdy władającym (od którego wymagana jest zgoda na utworzenie strefy przemysłowej) jest użytkownik wieczysty, obok

którego występuje jednak właściciel (którym może być np. gmina) oraz osoba, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości.

Konstrukcja zastosowana w projekcie powoduje, że o ile wyłączone są roszczenia użytkownika wieczystego (jako władającego), to nadal mogą z nimi wystąpić właściciel i osoba mająca ograniczone prawo rzeczowe.

Propozycja:

1) Artykułowi 136b ust. 1 nadać brzmienie:

„1. Objęcie nieruchomości granicami strefy przemysłowej wymaga pisemnej zgody właściciela nieruchomości, jej użytkownika wieczystego oraz osoby, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości.”

2) Artykułowi 136c ust. 3 pkt 2 nadać brzmienie:

„2) pisemną zgodę wszystkich osób, o których mowa w art. 136 b ust. 1, którym przysługują prawa do nieruchomości na obszarze wnioskowanej strefy na objęcie ich nieruchomości strefą,”

c) Zgodnie z projektowanym art. 136 c ust. 2 pkt 4 ustawy, wniosek o utworzenie strefy ma zawierać przegląd ekologiczny instalacji eksploatowanych w granicach proponowanej strefy. Wydaje się więc, że celowe byłoby podkreślenie w przepisach, iż wyniki tego przeglądu (przeглядów), powinny być brane pod uwagę przy tworzeniu strefy. Przegląd dotyczy bowiem m.in. oddziaływania na środowisko instalacji, w tym również w przypadku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, działań mających na celu zapobieganie i ograniczanie oddziaływania na środowisko, a także opisuje istniejące w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji obiekty mieszkalne i użyteczności publicznej, zabytki oraz obiekty i obszary poddane ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, ustawy o lasach, ustawy - Prawo wodne oraz przepisów ustawy o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym.

Propozycja:

Artykułowi 136d ust. 1 nadać brzmienie:

„1. Strefę przemysłową tworzy, w drodze rozporządzenia, wojewoda w porozumieniu z państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym. Przy tworzeniu strefy należy w szczególności wziąć pod uwagę wyniki przeglądu ekologicznego, o którym mowa w art. 136c ust. 2 pkt 4.”

d) Proponowany artykuł 136d ust. 3 pkt 1 stanowi, że w rozporządzeniu tworzącym strefę można określić, iż na jej terenie dozwolone jest przekraczanie tylko niektórych, a nie wszystkich standardów jakości środowiska. Jednocześnie proponowany ust. 3a w art. 144 mówi ogólnie o standardach jakości środowiska, co mogłoby sugerować, iż na terenie strefy mogą być przekraczane wszystkie standardy jakości, a nie tylko te, które zostały ewentualnie wskazane w rozporządzeniu wojewody.

Dla uniknięcia nieporozumień w interpretacji i stosowaniu przepisów proponuje się uściślenie brzmienia proponowanego art. 144 ust. 3a.

Propozycja:

Artykułowi 144 ust. 3a nadać brzmienie:

„3a. Jeżeli utworzono strefę przemysłową, eksploatacja instalacji na jej terenie nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska oraz wartości odniesienia, których przekraczanie na terenie strefy jest dozwolone poza granicami tej strefy.”

Art. 185

Zob. też uwagi ogólne

Propozycja:

Po słowach *ograniczonego użytkowania* dodać słowa *lub strefę przemysłową*.

Wrocław, dnia 20 kwietnia 2005 r.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2005

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy - Kancelarii Senatu – reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiejkolwiek bazie danych.