

# **PORADNIK PRAWNY EKOAKTYWISTY**

**Jak skutecznie walczyć  
z zanieczyszczeniem powietrza  
ze źródeł przemysłowych?**



 **Frank Bold**  
**patagonia**

**AUTORZY:**

Adrian Chochot  
Miłosz Jakubowski

# SPIS TREŚCI

|                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Wstęp .....</b>                                                                     | <b>5</b>  |
| <b>Spis aktów prawnych .....</b>                                                       | <b>7</b>  |
| <b>Wykaz pozostałych skrótów .....</b>                                                 | <b>9</b>  |
| <b>Droga do skutecznej komunikacji – język prawa ochrony środowiska .....</b>          | <b>11</b> |
| <b>Słowniczek podstawowych pojęć.....</b>                                              | <b>13</b> |
| Z zakresu ustawy POŚ (słowniczek z art. 3): .....                                      | 13        |
| Z zakresu ustawy ocenowej (słowniczek z art. 3).....                                   | 15        |
| <b>Uzyskiwanie informacji o środowisku i jego ochronie .....</b>                       | <b>16</b> |
| Wiarygodna informacja podstawą skutecznego działania .....                             | 17        |
| Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie oraz informacji publicznej .....     | 17        |
| Kto może żądać udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie? .....            | 17        |
| Jakie informacje podlegają udostępnieniu? .....                                        | 17        |
| W jaki sposób udostępnia się informację o środowisku i jego ochronie? .....            | 18        |
| W jakim terminie organ udostępnia informację o środowisku i jego ochronie? .....       | 18        |
| Czy organ może odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie? .....    | 18        |
| <b>Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne .....</b>                                | <b>20</b> |
| Na czym polega różnica pomiędzy MPZP, a Studium.....                                   | 21        |
| <b>Postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej .....</b>                      | <b>23</b> |
| Czym jest decyzja środowiskowa? .....                                                  | 24        |
| Na czym polega ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko? .....                | 24        |
| Na które elementy Raportu OOŚ zwrócić szczególną uwagę? .....                          | 26        |
| Streszczenie w języku niespecjalistycznym .....                                        | 26        |
| Opis wariantów przedsięwzięcia .....                                                   | 27        |
| Oddziaływanie skumulowane .....                                                        | 28        |
| Czym jest organizacja ekologiczna i jakie posiada uprawnienia? .....                   | 29        |
| Czy jestem stroną postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej? .....          | 29        |
| W jakim terminie i w jaki sposób mogę wnieść odwołanie od decyzji środowiskowej? ..... | 31        |
| <b>Pozwolenia emisyjne .....</b>                                                       | <b>32</b> |
| Zasady ogólne .....                                                                    | 33        |
| Obowiązek uzyskania pozwolenia .....                                                   | 33        |
| Kto wydaje pozwolenie i jak je zdobyć? .....                                           | 34        |
| Kto może być stroną postępowania o wydanie pozwolenia?.....                            | 34        |
| Czy organ może odmówić wydania pozwolenia?.....                                        | 34        |
| Czy wydane pozwolenie może zostać cofnięte?.....                                       | 34        |
| Postępowanie kompensacyjne.....                                                        | 35        |
| Pozwolenia zintegrowane – podstawowe informacje .....                                  | 35        |

|                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Nadzór nad zakładem przemysłowym .....</b>                            | <b>37</b> |
| Jakie są podstawowe typy kontroli prowadzonej przez WIOŚ?.....           | 38        |
| Jakie sankcje grożą za naruszenie przepisów o ochronie środowiska? ..... | 38        |
| Sankcje finansowe .....                                                  | 39        |
| Sankcje niefinansowe .....                                               | 39        |
| Przegląd ekologiczny .....                                               | 40        |
| <b>Odpowiedzialność karna i cywilna .....</b>                            | <b>41</b> |
| <b>Odpowiedzialność karna .....</b>                                      | <b>42</b> |
| Przestępstwa przeciwko środowisku .....                                  | 42        |
| Kto ściga przestępców środowiskowych? .....                              | 43        |
| Kto nakłada mandaty za wykroczenia przeciwko środowisku? .....           | 43        |
| <b>Odpowiedzialność cywilna.....</b>                                     | <b>43</b> |
| Immisje .....                                                            | 43        |
| Art. 323 POŚ .....                                                       | 44        |
| <b>Wzory pism .....</b>                                                  | <b>45</b> |
| Wniosek o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie .....    | 46        |
| Uwagi i wnioski w postępowaniu z udziałem społeczeństwa .....            | 47        |

**Wstep**

## DROGI AKTYWISTO!

Niniejszy poradnik stanowi materiał uzupełniający dla cyklu szkoleń prowadzonych przez Fundację Frank Bold na przełomie 2020/2021 roku, które odbyły się w formie webinarów poświęconych przeciwdziałaniu nadmiernej emisji zanieczyszczeń do powietrza ze źródeł przemysłowych. Cykl szkoleń stanowił jeden z elementów projektu finansowanego przez Patagonia Environmental Program Fund, w ramach którego Fundacja Frank Bold prowadziła m.in. bezpłatną poradnię prawną, przy wsparciu której aktywni obywatele mogli skuteczniej walczyć o prawo do czystego powietrza, poprzez podjęcie skutecznych działań prawnych przeciwko uciążliwym zakładom przemysłowym. Jednym z założeń projektu było wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego, skuteczna obrona interesów społeczności lokalnych i środowiska naturalnego. Aktywiści, nieformalne zrzeszenia obywatelskie czy organizacje pozarządowe, próbujące powstrzymać szkodliwą dla środowiska działalność przemysłu często nie mają dostępu do odpowiedniego wsparcia prawnego. Zadaniem prawników pracujących przy tym projekcie było podniesienie ich świadomości w tym zakresie, jak również ukierunkowanie ich działań tak, by były możliwie jak najbardziej skuteczne i przemyślane.

W zamyśle autorów, niniejszy poradnik zawiera zestaw najważniejszych informacji zawartych w formie pytań i odpowiedzi. Omawiane zagadnienia zostały zaprezentowane w sposób skrótowy i możliwie jak najbardziej przystępny. Ma on posłużyć użytkownikowi w celu uzyskania wsparcia merytorycznego w przypadku konieczności podjęcia konkretnych działań w związku z planowaną realizacją zakładu przemysłowego (bądź takiego, który jest już w fazie eksploatacji), powodującego permanentną uciążliwość dla otoczenia.

Przed użyciem poradnika zalecamy zapoznać się z wykazem skrótów, którymi posługujemy się w treści poszczególnych fragmentów.

**Stan prawny na dzień 05 maja 2021 r.**

# **Spis aktów prawnych**

**dyrektywa EIA** - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. L 26 z 28.1.2012 ze zm.);

**kodeks cywilny** - Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.);

**kodeks karny** - Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny. (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm.);

**kodeks postępowania karnego** - Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997 nr 89 poz. 555 ze zm.);

**kodeks wykroczeń** - Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. 1971 nr 12 poz. 114 ze zm.);

**konwencja z Aarhus** - Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.( Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706);

**KPA** - Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2021.735 ze zm.)

**rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r.** w sprawie przypadków, w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia (Dz.U.2010.130.881);

**rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r.** w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia (Dz.U.2019.1510 t.j.);

**rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r.** w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz.U.2014.1169);

**rozporządzenie ocenowe** - Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839);

**rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 września 2002 r.** w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. z 2002 r. poz. 151);

**rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r.** w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. z 2002 r. poz. 174);

**ustawa DIP** - Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. 2020 poz. 2176);

**ustawa IOŚ** - Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. O Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U.1991.77.335 ze zm.);

**ustawa ocenowa** - Ustawa z dnia 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 (Dz.U.2008.199.1227 ze zm.);

**ustawa POŚ** - Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627 ze zm.);

**ustawa PZP** - Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2021.741 ze zm.);

# **Wykaz pozostałych skrótów**

**WSA** - Wojewódzki Sąd Administracyjny

**NSA** - Naczelny Sąd Administracyjny

**KE** - Komisja Europejska

**UE** - Unia Europejska

**Raport OOS** - raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko

**Decyzja środowiskowa** - decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

**MPZP** - miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

**Studium** - studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

# **Droga do skutecznej komunikacji**

**– język prawa ochrony środowiska**

Skuteczne podejmowanie działań z wykorzystaniem zaprezentowanych w niniejszym poradniku narzędzi prawnych, wymaga od Ciebie uświadomienia sobie istnienia języka prawniczego oraz zakresu jego koniecznego stosowania w celu osiągnięcia skuteczniejszej komunikacji z organami administracji publicznej, sądami, oraz pozostałymi uczestnikami postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych. Nie ulega wątpliwości, że nastawienie organów administracji publicznej, sądów czy inwestorów/podmiotów prowadzących zakłady przemysłowe, ulegnie znacznej zmianie jeżeli zorientują się, że w swojej komunikacji (np. w pismach, dialogu z inwestorem oraz innymi podmiotami), przedstawiając swoje argumenty używasz konkretnych pojęć i powołujesz się na konkretne przepisy prawa zawarte we właściwych ustawach.

Język prawny i prawniczy są to: *języki związane z prawem, będące odmianą i specjalizacją naturalnego języka potocznego stanowiącego ich wspólne źródło*. Język prawniczy jest językiem prawników i osób mówiących o prawie. *W języku prawniczym są formułowane zarówno teksty orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych., jak i wypowiedzi z dziedziny prawoznawstwa*<sup>1</sup>. Natomiast w języku prawa są formułowane teksty aktów normatywnych (np. ustawy, rozporządzenia, zarządzenia). W odróżnieniu od języka potocznego, którego cechą jest niejednoznaczność wielu występujących w nim wyrazów i zwrotów językowych, w języku prawnym prawodawca może nadawać im konkretne znaczenie. Co więcej, w celu wyeliminowania niejednoznaczności i nieprecyzyjności w aktach normatywnych często wprowadza się tzw. definicje legalne, które określają znacznie danego pojęcia używanego w przepisach prawa zapewniając im pewien stopień spójności.

### ➔ **Przykład definicji legalnych zawartych w ustawie POŚ:**

Zgodnie z art. 3: *Ilekroć w ustawie jest mowa o:*

**4) emisji** - rozumie się przez to wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi:

a) substancje,

b) energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne;

**49) zanieczyszczeniu** - rozumie się przez to emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska.

Oczywiście powyższe wyjaśnienie stanowi znaczne uproszczenie omawianego zagadnienia, jednak z punktu widzenia celu niniejszego poradnika, istotne jest przede wszystkim żebyś zrozumiał, że przy podejmowaniu działań prawnych warto posiłkować się konkretnymi przepisami ustaw oraz posługiwać się siatką terminologiczną prawa ochrony środowiska, w szczególności korzystając z definicji legalnych, których np. w samej ustawie POŚ zawarto ponad 70.

Niezależnie od powyższego, w celu lepszego zrozumienia treści zawartej w poradniku warto wyjaśnić pewne sformułowania, którymi będziemy się czasem posiłkować w celu lepszego wyjaśnienia omawianego zagadnienia.

### **Przykład**

*W doktrynie... lub wg. poglądu doktryny...* - kiedy powołujemy się na teoretyczne rozważania/opinie naukowców będącymi badaczami prawa z dziedziny prawa ochrony środowiska;

<sup>1</sup> <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/jezyk-prawny-i-prawniczy;3917947.html>

*Orzeczenie sądu* – kiedy powołujemy się na konkretne, wyroki i postanowienia sądów administracyjnych w I instancji (właściwy Wojewódzki Sąd Administracyjny<sup>2</sup>), bądź w II Instancji (Naczelny Sąd Administracyjny);

*Utrwalona linia orzecznicza* – kiedy wskazujemy, że poszczególne rozumienie przepisu prawa/zagadnienia zostało potwierdzone w kilku różnych wyrokach sądów administracyjnych, co wzmacnia argument za interpretacją danego przepisu prawa/zagadnienia w określonym kierunku.

W dalszej części przygotowaliśmy dla Ciebie wybrane definicje legalne z systemu prawa ochrony środowiska, które mogą Ci się przydać w praktyce. Oczywiście zachęcamy do zapoznania się z całością tzw. słowniczków ustawowych, które zazwyczaj znajdują się w początkowych przepisach aktów prawnych. Należy podkreślić, że Twoim celem nie jest nauka definicji legalnych na pamięć, a jedynie uświadomienie sobie ich konkretnego znaczenia nadanego w języku prawa.

## SŁOWNICZEK PODSTAWOWYCH POJĘĆ

### → Z zakresu ustawy POŚ (słowniczek z art. 3<sup>3</sup>):

**środowisko** (pkt 39) – *ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami;*

**ochrona środowiska** (pkt 13) – *podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na:*

*a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,*

*b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,*

*c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego;*

**oddziaływanie na środowisko** (pkt 11) – *rozumie się przez to również oddziaływanie na zdrowie ludzi;*

**organizacja ekologiczna** (pkt 16) – *rozumie się przez to organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska;*

**zrównoważony rozwój** (pkt 50) – *rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu*

<sup>2</sup> W Polsce istnieje 16 WSA, po jednym na każde województwo oraz tylko jeden Naczelny Sąd Administracyjny.

<sup>3</sup> W nawiasie wskazano konkretny punkt art. 3 POŚ. Dla wygody definicje zostały posegregowane według tematyki.

zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń;

**powietrze** (pkt 26) – rozumie się przez to powietrze znajdujące się w troposferze, z wyłączeniem wnętrza budynków i miejsc pracy;

**emisja** (pkt 4) – rozumie się przez to wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi:

a) substancje,

b) energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne;

**zanieczyszczenie** (pkt 49) – rozumie się przez to emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska;

**standardy emisyjne** (pkt 33) – rozumie się przez to dopuszczalne wielkości emisji;

**standard jakości środowiska** (pkt 34) – rozumie się przez to poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze;

**zakład** (pkt 48) – rozumie się przez to jedną lub kilka instalacji wraz z terenem, do którego prowadzący instalację posiada tytuł prawny, oraz znajdującymi się na nim urządzeniami;

**zakład stwarzający zagrożenie poważnej awarii przemysłowej** (48a) – rozumie się przez to zakład o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej lub zakład o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, o których mowa w art. 248 ust. 1 [POŚ];

**instalacja** (pkt 6) – rozumie się przez to:

a) stacjonarne urządzenie techniczne,

b) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu,

c) budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję;

**urządzenie** (pkt 42) – rozumie się przez to niestacjonarne urządzenie techniczne, w tym środki transportu;

**prowadzący instalację** (pkt 31) – rozumie się przez to podmiot uprawniony na podstawie określonego tytułu prawnego do władania instalacją w celu jej eksploatacji zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, na zasadach wskazanych w ustawie;

**użytkownik urządzenia** (pkt 42a) – rozumie się przez to podmiot uprawniony na podstawie określonego tytułu prawnego do władania urządzeniem w celu jego eksploatacji zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, na zasadach wskazanych w ustawie;

**eksploatacja instalacji lub urządzenia** (pkt 3) – rozumie się przez to użytkowanie instalacji lub urządzenia oraz utrzymywanie ich w sprawności;

**istotnej zmianie instalacji** (pkt 7) – rozumie się przez to taką zmianę sposobu funkcjonowania instalacji lub jej rozbudowę, która może powodować znaczące zwiększenie negatywnego oddziaływania na środowisko

## → **Z zakresu ustawy oenowej (słowniczek z art. 3)**

**ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko** (pkt 8) – rozumie się przez to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności:

- a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
- c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu;

**ocena oddziaływania na obszar Natura 2000** (pkt 7) – rozumie się przez to ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ograniczoną do badania oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000;

**przedsięwzięcie** (pkt 13) – rozumie się przez to zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin; przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty;

**podanie informacji do publicznej wiadomości** (pkt 11) – rozumie się przez to:

- a) udostępnienie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, organu właściwego w sprawie,
- b) ogłoszenie informacji, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego w sprawie,
- c) ogłoszenie informacji przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia, a w przypadku projektu dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa - w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu,
- d) w przypadku gdy siedziba organu właściwego w sprawie mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot postępowania - także przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot postępowania;

# **Uzyskiwanie informacji o środowisku i jego chronie**

## → Wiarygodna informacja podstawą skutecznego działania

Podstawą do prowadzenia jakichkolwiek działań na rzecz zwalczania zanieczyszczeń powietrza ze źródeł przemysłowych powinny być zawsze informacje czerpane z wiarygodnych i sprawdzonych źródeł.

## → Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie oraz informacji publicznej

Obowiązujące w Polsce przepisy gwarantują szeroki dostęp do dokumentów i informacji będących w posiadaniu organów administracji publicznej. Prawo rozróżnia informację publiczną (udostępnianą na podstawie ustawy DIP) oraz informację o środowisku i jego ochronie (udostępnianą na podstawie przepisów działu II ustawy ocenowej).

## → Kto może żądać udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie?

Ustawa ocenowa nie ogranicza podmiotowo kręgu osób którym można udostępnić informację o środowisku o jego ochronie. To prawo przysługuje każdemu<sup>4</sup>, niezależnie od obywatelstwa, miejsca zamieszkania, wieku czy konieczności wykazania interesu prawnego lub faktycznego<sup>5</sup>.

## → Jakie informacje podlegają udostępnieniu?

Zgodnie z art. 9 ustawy ocenowej, udostępnieniu podlegają następujące informacje dotyczące:

1. *stanu elementów środowiska, takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami;*

2. *emisji, w tym odpadów promieniotwórczych, a także zanieczyszczeń, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1;*

3. *środków, takich jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1, oraz na emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów;*

4. *raportów na temat realizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska;*

5. *analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań, o których mowa w pkt 3;*

6. *stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia ludzi, oraz stanu obiektów kultury i obiektów budowlanych - w zakresie, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać:*

a) *stany elementów środowiska, o których mowa w pkt 1, lub*

b) *przez elementy środowiska, o których mowa w pkt 1 - emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, oraz środki, o których mowa w pkt 3. Niezależnie od powyższego, udostępnieniu podlegają*

<sup>4</sup> Por. art. 8 ust. 1 ustawy ocenowej.

<sup>5</sup> Por. art. 13 ustawy ocenowej.

wszystkie dokumenty zawierające informację o środowisku i jego ochronie, które zostały zamieszczone w publicznie dostępnym wykazie prowadzonym w formie elektronicznej i udostępnianym poprzez Biuletyn Informacji Publicznej. Zachęcamy do zapoznania się z **obszernym katalogiem znajdującym się w art. 21 ustawy ocenowej**.

## → W jaki sposób udostępnia się informację o środowisku i jego ochronie?

Informację o środowisku i jego ochronie, w zależności od jej przedmiotu, udostępnia się w formie ustnej, pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie<sup>6</sup>. Zasadniczo, jeżeli informacja nie jest udostępniona w elektronicznej bazie danych o ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko<sup>7</sup>, **informacje udostępnia się na pisemny wniosek**<sup>8</sup> na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy ocenowej. W treści wniosku należy wskazać w jakiej formie chcemy uzyskać żądaną informację.

Warto jednak wskazać, że w przypadku chęci uzyskania informacji **niewymagającej wyszukania, może być ona udostępniona bez pisemnego wniosku**, np. ustnie przez telefon. W praktyce organy administracji publicznej, często zapominają o takiej możliwości, zatem kiedy chcemy szybko uzyskać informację nie wymagającą wyszukania, zaś właściwy organ skieruje nas na pisemny tryb złożenia wniosku, wówczas warto powołać się na konkretną podstawę prawną, tj. **art. 12 ust. 2 pkt 1** ustawy ocenowej.

## → W jakim terminie organ udostępnia informację o środowisku i jego ochronie?

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy ocenowej, zasadą jest, że organ administracji publicznej udostępnia informacje o środowisku i jego ochronie bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku. W praktyce, kiedy złożyliśmy wniosek w formie pisemnej i nie otrzymaliśmy informacji następnego dnia, warto po upływie kilku kolejnych dni skontaktować się z właściwym organem i przypomnieć o złożonym przez nas wniosku. Organ nie musi ale może potraktować naszą prośbę priorytetowo i udostępnić nam informacje wcześniej niż po upływie miesiąca.

Warto również podkreślić, że zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy ocenowej, miesięczny termin, o którym mowa wyżej, może zostać przedłużony do 2 miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy.

Ponadto, dokumenty, o których dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach, udostępnia się niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 3 dni od dnia złożenia wniosku<sup>9</sup>.

## → Czy organ może odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie?

Tak, w przypadku odmowy udostępnienia wnioskowanej informacji, organ wydaje decyzję administracyjną<sup>10</sup>. Warto podkreślić, że o ile udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie nie jest postępowaniem administracyjnym (jest to czynność materialno-techniczna), to odmowa udo-

<sup>6</sup> Por. art. 8 ust. 2 ustawy ocenowej.

<sup>7</sup> Por. art. 128 ustawy ocenowej.

<sup>8</sup> Wzór wniosku o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie znajdziesz na str. 46..

<sup>9</sup> Por. art. 14 ust. 3 ustawy ocenowej.

<sup>10</sup> Por. art. 15 ust. 1 i 2 ustawy ocenowej.

stępnienia informacji wszczyna takie postępowanie. Oznacza to, że w przypadku kwestionowania decyzji odmownej właściwego organu, możemy w trybie przepisów KPA<sup>11</sup>, wnieść odwołanie do organu wyższej instancji. W przypadku odmowy udostępnienia informacji przez organy obu instancji, służy nam skarga do sądu administracyjnego<sup>12</sup>. Warto jednak wskazać na katalog informacji określony w art. 16 ustawy ocenowej, który wylicza w jakich sytuacjach organ może odmówić udostępnienia informacji o środowisku.

---

<sup>11</sup> Por. rozdział 10 KPA, w szczególności art. 129 KPA i nast.

<sup>12</sup> W przypadku gdy nad organem, który odmawia informacji nie ma organu wyższej instancji (np. Minister Klimatu i Środowiska), wówczas możemy albo złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy albo od razu wnieść skargę do właściwego sądu administracyjnego.

# **Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne**

## NA CZYM POLEGA RÓŻNICA POMIĘDZY MPZP, A STUDIUM

Studium jest podstawowym aktem planistycznym służącym do realizacji polityki przestrzennej oraz określenia lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, który obligatoryjnie musi zostać uchwalony w każdej gminie. W odróżnieniu od MPZP, Studium **nie jest aktem prawa miejscowego, a jedynie aktem polityki wewnętrznej gminy**, co oznacza, że jego postanowienia nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Wobec tego Studium ma moc wiążącą jedynie dla gminnych organów planistycznych w trakcie procesu sporządzania i uchwalania MPZP<sup>13</sup>. Dopiero uchwalenie MPZP w całości dopełnia proces planowania i zagospodarowania przestrzennego skutecznie realizując politykę określoną przez gminę.

Warto zwrócić uwagę, że w odróżnieniu od Studium, przepisy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, zasadniczo, nie wprowadzają dla gminy obowiązku uchwalania MPZP, co w praktyce pogłębia powszechny w Polsce chaos przestrzenno-urbanistyczny i prowadzi do sytuacji lokalizowania przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w miejscach do tego nieprzystosowanych, w konsekwencji powodując uzasadnione konflikty społeczne.

Z tego względu powinniśmy prowadzić działania poprzez podjęcie dialogu z władzami gminy, nakłaniając je aby podjęły uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia MPZP<sup>14</sup>. Dobrze przemyślany, prawidłowo sporządzony i uchwalony **MPZP stanowi bowiem najlepszy i najskuteczniejszy instrument prewencyjny prawa ochrony środowiska**, który może nas uchronić przed realizacją uciążliwego zakładu przemysłowego „pod naszym oknem”, zaś gminie prowadzić zrównoważoną i długoterminową politykę rozwoju na jasno określonych zasadach. Oczywiście postęp cywilizacyjny jest nieunikniony i takie zakłady muszą gdzieś powstawać, jednak nie może dochodzić do patologicznych sytuacji, kiedy są one lokalizowane w miejscach, gdzie nawet zastosowanie pewnych środków minimalizujących negatywne oddziaływanie takich przedsięwzięć na środowisko, jest niewystarczające. Aby zobrazować omawiany problem poniżej zamieściliśmy dwa zdjęcia satelitarne zakładów przemysłowych tej samej korporacji, przy czym na **fot. A** widzimy zakład zlokalizowany w Polsce, zaś na **fot. B** zlokalizowany w Niemczech.

---

<sup>13</sup> Np. organ wydający decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie uwzględnia zapisów Studium.

<sup>14</sup> Uchwałę o przystąpieniu do sporządzania MPZP, rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy lub na wniosek organu wykonawczego gminy, tj. wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.



Fot. 1. Zakład przemysłowy (laciernia) zlokalizowany w Polsce.



Fot. 2. Zakład przemysłowy (laciernia) tej samej korporacji zlokalizowany w Niemczech.

# **Postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej**

## CZYM JEST DECYZJA ŚRODOWISKOWA?

Zgodnie z art. 71 ustawy o ocenie oddziaływania na środowisko, decyzja środowiskowa określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Innymi słowy, ustala się w niej sposoby minimalizacji znacząco negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w szczególności uwzględniając jego rodzaj, charakterystykę oraz lokalizację. W swojej treści zawiera warunki, które muszą zostać spełnione w fazie realizacji, eksploatacji lub użytkowania oraz ewentualnej likwidacji przedsięwzięcia.

Warunki muszą być adekwatne do skali zidentyfikowanych oddziaływań. Kluczową kwestią jest aby zaproponowane w decyzji warunki były na tyle konkretnie sformułowane żeby w rzeczywistości dało się je zweryfikować oraz skutecznie wyegzekwować (np.: zastosowanie pasa izolacyjnego zieleni poprzez wskazanie sposobu jego zagospodarowania, rodzaju i wymiarów; wskazanie lokalizacji oraz ilości konkretnych emitorów wraz z podaniem ich parametrów, np. wysokość komina, itp.).

W praktyce, warunki określone w decyzji środowiskowej w pewnym zakresie kształtują treść i uzależniają możliwość wydania następnych aktów administracyjnych<sup>15</sup>, które inwestor musi uzyskać na kolejnych etapach całego procesu inwestycyjno-budowlanego. Ustalenie środowiskowych uwarunkowań następuje w trakcie postępowania administracyjnego, którego szczególnym elementem jest procedura oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Rozporządzenie o ocenie zawiera zamknięty katalog przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których jest wymagane uzyskanie decyzji środowiskowej. W tym akcie prawnym wyodrębniono dwie kategorie tych przedsięwzięć, tj. *przedsięwzięcia mogące **zawsze znacząco** oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięcia mogące **potencjalnie znacząco** oddziaływać na środowisko* Różnica polega na tym, że dla przedsięwzięć z pierwszej grupy, **należy obligatoryjnie przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko**, natomiast dla tych znajdujących się w drugiej grupie, o obowiązku jej przeprowadzenia stwierdza organ właściwy<sup>16</sup> do wydania decyzji środowiskowej.

## NA CZYM POLEGA OCENA ODDZIAŁYWANIA PRZEDSIĘWZIĘCIA NA ŚRODOWISKO?

Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (procedura OOŚ), stanowi podstawowy element postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji środowiskowej i zgodnie z definicją<sup>17</sup> obejmuje:

1. weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
2. uzyskanie wymaganych opinii i uzgodnień;
3. zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

W trakcie procedury OOŚ określa się analizuje oraz ocenia m.in. bezpośredni i pośredni wpływ

<sup>15</sup> Np. pozwolenie na budowę, pozwolenie zintegrowane itp.

<sup>16</sup> W większości przypadków będzie to wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Właściwość organów dla konkretnych przedsięwzięć określa art. 75 ustawy o ocenie.

<sup>17</sup> Por. art. 3 pkt 8 ustawy o ocenie.

przedsięwzięcia na środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki czy krajobraz, w tym krajobraz kulturowy<sup>18</sup>. **Podstawowym dokumentem w postępowaniu umożliwiającym przeprowadzenie takiej oceny jest sporządzany przez inwestora Raport OOŚ.** To specjalistyczne opracowanie stanowi kluczowy dowód w sprawie, w związku z tym informacje w nim zawarte muszą być zgodne ze stanem faktycznym oraz powinny zawierać trafne, racjonalne i logiczne wnioski dotyczące oddziaływań generowanych przez planowane przedsięwzięcie.

Treść Raportu OOŚ powinna być poddana wnikliwej analizie organu wydającego decyzję, w szczególności powinien on **zweryfikować czy opracowanie zawiera wszystkie obligatoryjne elementy, które zostały wymienione w art. 66 ustawy ocenowej.** Warto podkreślić, że weryfikację Raportu OOŚ przeprowadzają także organy opiniujące<sup>19</sup> oraz uzgadniające<sup>20</sup>, które swoje stanowisko w sprawie wyrażają w formie postanowienia. Pośród organów opiniujących należy zwrócić szczególną uwagę na właściwego miejscowo **Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego**, który powinien ocenić planowane przedsięwzięcie przede wszystkim pod kątem jego **wpływu na zdrowie i warunki życia ludzi.** Znaczącą rolę w procedurze OOŚ pełni właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, który uzgadnia bądź odmawia uzgodnienia warunków realizacji dla planowanego przedsięwzięcia. **Warto podkreślić różnice w zakresie skutków prawnych pomiędzy postanowieniem w formie opinii a uzgodnieniem.** Negatywna opinia nie przesądza o konieczności odmowy wydania decyzji środowiskowej, natomiast wydanie negatywnego uzgodnienia jest wiążące dla organu prowadzącego postępowanie i obliguje go do odmowy wydania decyzji środowiskowej. Postanowienia organów opiniujących i **uzgadniających nie podlegają zażaleniu**, zatem ich treść można kwestionować jedynie przy okazji wnoszenia odwołania od decyzji środowiskowej.

W procesie analizy Raportu OOŚ bierze udział także zainteresowana społeczność w trakcie tzw. postępowania z udziałem społeczeństwa, które jest obligatoryjnym elementem procedury OOŚ. Organ prowadzący postępowanie, musi stworzyć odpowiednie warunki stronie społecznej, aby zagwarantować jej skuteczny udział w procesie podejmowania decyzji. W tym celu ustawa wprowadza pewne rozwiązania proceduralne, dzięki którym zainteresowana społeczność (osoby niebędące stronami postępowania), może skorzystać z przewidzianych w ustawie narzędzi prawnych, takich jak np. składanie uwag i wniosków<sup>21</sup>, czy udział w rozprawie administracyjnej otwartej dla społeczeństwa<sup>22</sup> (jeśli organ stwierdzi taką konieczność biorąc pod uwagę konkretny stan faktyczny). W rozdziale II ustawy ocenowej zostały uregulowane przepisy określające zasady postępowania z udziałem społeczeństwa. Pośród nich należy wskazać na obowiązki informacyjne organu prowadzącego postępowanie w zakresie m.in.

- możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy<sup>23</sup> oraz miejscu, w którym jest wyłożona do wglądu;
- możliwości, sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 30-dniowy termin ich składania.

<sup>18</sup> Por. art. 62 ust. 1 ustawy ocenowej.

<sup>19</sup> Por. art. 78 ustawy ocenowej.

<sup>20</sup> Por. art. 77 ust. 1 pkt 1, 1a, 1b i 4.

<sup>21</sup> Por. art. 34 ustawy ocenowej.

<sup>22</sup> Por. art. 36 ustawy ocenowej. Pamiętaj, że organ może ale nie musi jej przeprowadzić. Jednak w przypadku zaistnienia silnego konfliktu społecznego, powinien rozważyć taką możliwość, w szczególności kiedy o jej przeprowadzenie wnioskowała zainteresowana społeczność.

<sup>23</sup> Por. art. 33 ust 2 ustawy ocenowej.

W wyznaczonym 30 dniowym terminie, **każdy** (niezależnie od wieku, miejsca zamieszkania, obywatelstwa) może wnieść uwagi i wniosku do Raportu OOŚ oraz pozostałej udostępnionej do wglądu dokumentacji w sprawie<sup>24</sup>. Warto podkreślić, że w postępowaniu z udziałem społeczeństwa sposób składania uwag i wniosków został znacznie odformalizowany. Ustawa bowiem nie wymaga aby były one składane w szczególnej formie, co oznacza, że możemy skutecznie wypowiedzieć się w sprawie np. przesyłając maila na właściwy adres poczty elektronicznej organu, sporządzając tradycyjne pismo, które możemy przesłać pocztą zwykłą, bądź złożyć je na dzienniku podawczym czy złożyć uwagi ustnie do protokołu. **Należy jednak pamiętać o wiążącym terminie, który został wyznaczony przez organ.** Oznacza to, że jeżeli nasze uwagi i wnioski zostaną przesłane w innym terminie (choćby nawet jeden dzień po jego upływie), wówczas organ pozostawia je bez rozpatrzenia.

Warto zwrócić uwagę, że sama możliwość składania uwag i wniosków - nawet w przypadku, gdy organ nie zgadza się z treścią podnoszonych argumentów - rodzi pewne dalsze konsekwencje prawne. Obowiązkiem organu jest bowiem nie tylko obligatoryjne wyznaczanie stosownych terminów na ich składanie, ale także rzeczywista ich analiza i ocena, która **musi zostać odzwierciedlona w uzasadnieniu decyzji środowiskowej**. Zatem to właśnie w uzasadnieniu decyzji środowiskowej organ powinien wyraźnie wskazać w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę, i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa<sup>25</sup>. **Brak spełnienia tego wymogu może skutkować nawet uchyleniem decyzji środowiskowej, w przypadku wniesienia odwołania przez którąś ze stron do organu II instancji.**

## NA KTÓRE ELEMENTY RAPORTU OOŚ ZWRÓCIĆ SZCZEGÓLNA UWAGĘ?

Jako, że skutki planowanego przedsięwzięcia powinny być oceniane przede wszystkim ze względu na ochronę zdrowia ludzi, poprawę jakości życia poprzez poprawę warunków środowiska oraz zachowanie różnorodności gatunków i zdolności reprodukcyjnej ekosystemów jako podstawy utrzymania życia, warto wskazać na które elementy Raportu OOŚ powinniśmy zwrócić szczególną uwagę w trakcie jego weryfikacji.

**Ustawowo obligatoryjne elementy**<sup>26</sup> składające się na jego treść zostały określone w obszernym art. 66 ust. 1 ustawy ocenowej<sup>27</sup>. Wskazany przepis zawiera ok. 30 wskaźników wymagających opisanie i dokonania ich analizy oraz oceny przez autorów tego specjalistycznego opracowania. Dla osoby, która pierwszy raz ma styczność z postępowaniem w sprawie wydania decyzji środowiskowej, tak obszerna regulacja wywołuje zrozumiałą niechęć podjęcia jakiegokolwiek analizy.

### → Streszczenie w języku niespecjalistycznym

W pierwszej kolejności powinniśmy odszukać w spisie treści rozdziału będącego, **streszczeniem w języku niespecjalistycznym informacji zawartych w Raporcie OOŚ**<sup>28</sup> Takie streszczenie

<sup>24</sup> Wzór przykładowego pisma z uwagami i wnioskami znajdziesz na str. 47.

<sup>25</sup> Por. art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy ocenowej.

<sup>26</sup> Ich brak skutkuje tym, że z punktu widzenia prawa, Raport OOŚ jest niekompletny, a w związku z tym nie można na jego podstawie wydać decyzji środowiskowej, gdyż postępowanie w takim przypadku będzie wadliwe. W przypadku osobistego przeglądania akt sprawy, warto również zwrócić uwagę czy strona tytułowa Raportu OOŚ zawiera oryginalny podpis. Brak podpisu powoduje, że z formalno-prawnego punktu widzenia mamy do czynienia jedynie z projektem Raportu OOŚ.

<sup>27</sup> Należy pamiętać, że Raport OOŚ powinien zawierać informacje umożliwiające analizę kryteriów wymienionych w art. 62 ust. 1 ustawy ocenowej, o czym była mowa we wcześniejszych fragmentach.

<sup>28</sup> Por. art. 66 ust. 1 pkt 18 ustawy ocenowej.

w swojej treści powinno **odnosić się do każdego elementu** Raportu OOŚ<sup>29</sup>, a także zostać sporządzone w sposób umożliwiający zainteresowanym w sprawie osobom - nie posiadającym fachowej wiedzy np. dot. skomplikowanych procesów technologicznych - właściwe zrozumienie sposobu i funkcjonowania planowanego przedsięwzięcia oraz jego wpływu na środowisko i warunki lokalne. Z uwagi na fakt, że Raport OOŚ stanowi przeważnie bardzo obszerne opracowanie, to właśnie **rozdział zawierający jego streszczenie, powinien stanowić nasz punkt wyjściowy**. Dopiero potem powinniśmy przejść do bardziej szczegółowej analizy, jego poszczególnych elementów.

## → Opis wariantów przedsięwzięcia

Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy ocenowej, Raport OOŚ **powinien zawierać opis** wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania, w tym **wariant proponowany przez wnioskodawcę** (tzw. wariant „inwestorski”) oraz **racjonalny wariant alternatywny** w stosunku do wariantu inwestorskiego, a także **racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska** wraz z uzasadnieniem ich wyboru<sup>30</sup>.

Istotę wariantowania, trafnie oddaje orzeczenie NSA, który wskazuje, że: „*warianty realizacji przedsięwzięcia stanowią jeden z najważniejszych instrumentów prawidłowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. **Celem wariantowania jest niedopuszczenie do podjęcia działalności mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko.** Skuteczność działań prewencyjnych w indywidualnej ocenie konkretnego przedsięwzięcia **uzależniona jest w dużej mierze od jakości opracowanych w raporcie wariantów oraz prawidłowej ich oceny przez organ wydający decyzję środowiskową.** Zasada prewencji w ocenie oddziaływania na środowisko wymaga stosowania odpowiednich rozwiązań technicznych i technologicznych, które powinny znaleźć się w opisie wariantów*”<sup>31</sup>

W związku z powyższym propozycja wariantowania nie może stać się „sztuką dla sztuki”, lecz powinna wskazać rzeczywiste możliwości realizacji przedsięwzięcia w różnych jego konfiguracjach, tak aby można było stwierdzić, który spośród zaproponowanych wariantów faktycznie będzie najkorzystniejszy dla środowiska.

W praktyce błędny opis wariantowania jest bardzo często spotykany, zatem jest to ten element Raportu OOŚ, który powinniśmy wnikliwie przeanalizować. Niedopuszczalna jest bowiem sytuacja kiedy np. w jego treści brak jest w ogóle opisu *racjonalnego wariantu alternatywnego*, bądź jest on opracowany w sposób lakoniczny i w efekcie nie proponuje żadnej racjonalnej alternatywy dla wariantu inwestorskiego, biorąc pod uwagę charakterystykę przedsięwzięcia oraz mając na względzie sposób w jaki ono negatywnie oddziałuje na środowisko. Opracowanie opisu *racjonalnego wariantu alternatywnego* wymaga od autorów Raportu OOŚ, każdorazowo przeprowadzenia indywidualnej oceny danego przedsięwzięcia pod kątem jego oddziaływania na środowisko w sytuacji, gdyby ten wariant miał być zrealizowany. **Nie może to być zatem wariant pozorny, bądź niemożliwy do zrealizowania.** W związku z tym musi to być analiza przeprowadzona w pełnym zakresie, tak jak to ma miejsce w przypadku *wariantu inwestorskiego*.

Dodatkowo trzeba podkreślić, że nie do zaakceptowania jest sytuacja kiedy za *racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska* automatycznie, bez stosownego uzasadnienia, jest uznawany wariant zaproponowany przez inwestora do realizacji.

<sup>29</sup> Jeżeli streszczenie nie odnosi się do wszystkich elementów bądź jest napisane w sposób lakoniczny wówczas jest to jedna z wad Raportu OOŚ, którą można skutecznie podnosić w formie uwag w postępowaniu z udziałem społeczeństwa.

<sup>30</sup> Por. art. 66 ust 1 pkt 6 i 6a ustawy ocenowej.

<sup>31</sup> Wyrok NSA z 20.04.2021 r., sygn. akt III OSK 269/21.

Jeżeli zastanawiasz się jakie możesz wnieść uwagi w postępowaniu z udziałem społeczeństwa, warto poświęcić swój czas na weryfikację Raportu OOŚ w zakresie prawidłowości opisanych wariantów realizacji przedsięwzięcia. Jeżeli trafnie zidentyfikujesz te błędy, o których mowa wyżej, na późniejszym etapie będziesz mógł skutecznie podnosić tę kwestię, zwłaszcza w sytuacji kiedy organ prowadzący postępowanie w żaden sposób nie uwzględni tych uwag w uzasadnieniu wydanej decyzji środowiskowej.

## → Oddziaływanie skumulowane

Zgodnie z art. 66 ust. 3b ustawy ocenowej Raport OOŚ powinien zawierać:

*informacje na temat powiązań z innymi przedsięwzięciami, **w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych, zrealizowanych lub planowanych**, dla których wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia - w zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem;*

Brak właściwego opisu zgodnie z powyższym zakresem stanowi dość często spotykany błąd w Raportach OOŚ. W przypadku, kiedy w okolicy planowanego przedsięwzięcia rzeczywiście znajdują się inne przedsięwzięcia, których autorzy Raportu OOŚ nie wskazali, mamy do czynienia z naruszeniem art. 66 ust. 8 stawy ocenowej. Zgodnie z tym przepisem Raport OOŚ powinien zawierać:

*opis metod prognozowania zastosowanych przez wnioskodawcę oraz opis przewidywanych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko, obejmujący bezpośrednio, pośrednio, wtórne, **skumulowane**, krótko-, średnio- i długoterminowe, stałe i chwilowe oddziaływania na środowisko, wynikające z:*

- a) istnienia przedsięwzięcia,*
- b) wykorzystywania zasobów środowiska,*
- c) emisji;*

Zatem konsekwencją braku uwzględnienia innych przedsięwzięć mogących prowadzić do skumulowanego oddziaływania jest nieprawidłowość przyjętych obliczeń np. w zakresie emisji substancji do powietrza w kontekście możliwości dotrzymania standardów jakości środowiska. Zgodnie bowiem z utrwaloną linią sądów administracyjnych: *w sytuacji potencjalnej możliwości kumulacji oddziaływań planowanej inwestycji z innymi, należy dokonać analizy i wyliczeń tych oddziaływań łącznie.*<sup>32</sup> Podsumowując, warto podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem: *Skumulowane oddziaływanie na środowisko dotyczą zmian w środowisku, które są spowodowane wpływem danego przedsięwzięcia w połączeniu z innymi obecnymi i przyszłymi przedsięwzięciami. W konsekwencji inwestor, kierując się zasadą przestrogi, powinien uwzględnić w raporcie informacje o potencjalnych zagrożeniach związanych z wystąpieniem efektu skumulowanego oddziaływania na środowisko nie tylko w stosunku do istniejących przedsięwzięć, ale i przedsięwzięć planowanych, o których powziął wiadomość.*

W związku z powyższym, w przypadku gdy po zidentyfikowaniu takiego braku, inwestor nie uzupełni Raportu OOŚ, a organ wyda decyzję środowiskową, wówczas naruszenie omawianego przepisu stanowić będzie podstawę do uchylenia takiej decyzji, oczywiście w przypadku wniesienia skutecznego odwołania do organu II instancji.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z 18.01.2018 r., sygn. akt II OSK 1303/17.

## CZYM JEST ORGANIZACJA EKOLOGICZNA I JAKIE POSIADA UPRAWNIENIA?

W nawiązaniu do postępowania z udziałem społeczeństwa w procedurze OOS, należy zwrócić szczególną uwagę, na szerokie uprawnienia działających na rzecz ochrony środowiska organizacji społecznych, **tj. organizacjach ekologicznych**. Zgodnie z definicją legalną organizacji ekologicznej zawartej w art. 3 pkt 10 ustawy ocenowej: *rozumie się przez to organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska*. Zatem to treść statutu przesądza o tym czy możemy uznać daną organizację społeczną za organizację ekologiczną. Jest to nie bez znaczenia z punktu widzenia szerokich uprawnień w jakie ustawa ocenowa wyposażała te wyspecjalizowane w sprawach z zakresu środowiska organizacje społeczne.

Zgodnie z treścią art. 44 ust. 1 ustawy ocenowej:

*Organizacje ekologiczne, które **powołując się na swoje cele statutowe**, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez **minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania**.*

Zatem, jeżeli zostaną spełnione przesłanki określone w tym przepisie, udział organizacji ekologicznej w postępowaniu **następuje z mocy samego prawa** - to znaczy, że jej uczestnictwo na prawach strony, nie jest zależne od wyrażenia zgody organu prowadzącego postępowanie. Warto zwrócić uwagę, że przepis konkretnie precyzuje sposób liczenia terminu prowadzonej działalności tj. na dzień przed wszczęciem postępowania.

Art. 44 ust. 2 nadaje organizacjom ekologicznym prawo do wniesienia odwołania od decyzji nawet, gdy nie brała udziału w postępowaniu w I instancji. Jeszcze dalej idące uprawnienie zostało określone w art. 44 ust. 3, który umożliwia wniesienie skargi do sądu administracyjnego od decyzji organu II instancji, także wtedy gdy organizacja ekologiczna nie brała udziału w postępowaniu.

Należy podkreślić, że udział organizacji ekologicznych w postępowaniu może przyczynić się do podniesienia standardu jej prowadzenia, gdyż zazwyczaj są to organizacje mające odpowiednie doświadczenie i wiedzę specjalistyczną z zakresu ochrony środowiska, zaś samo ich uczestniczenie powoduje, że nierzadko organy prowadzą postępowanie w sposób bardziej uważny i skrupulatny.

W przypadku, kiedy organizacja społeczna nie spełnia ww. przesłanek i nie posiada statusu „ekologicznej”, wówczas może przyłączyć się do toczącego postępowania na zasadach ogólnych określonych w art. 31 § 1 KPA. W takim przypadku musi jednak we wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, uzasadnić to swoimi celami statutowymi i wykazać interes społeczny. W odpowiedzi na wniosek, organ uznając żądanie organizacji społecznej musi wydać postanowienie o dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie udziału służy zażalenie do organu II instancji.

## CZY JESTEM STRONĄ POSTĘPOWANIA W SPRAWIE WYDANIA DECYZJI ŚRODOWISKOWEJ?

Sposób ustalania kręgu stron postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej określa art. 74 ust. 3a ustawy ocenowej, który definiuje pojęcie strony, wskazując, że jest nią:

*wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę, z zastrzeżeniem art. 81 ust. 1. **Przez obszar ten rozumie się:***

1. przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu;
2. działki, na których w wyniku realizacji, eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia **zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska, lub**
3. działki znajdujące się **w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości**, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.

Warto podkreślić, że gdy **liczba stron w postępowaniu przekracza 10**, organ prowadzący postępowanie, o wszystkich czynnościach w sprawie zawiadamia poprzez publiczne obwieszczenie. W praktyce następuje to za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej<sup>33</sup>. Tak przyjęty sposób zawiadamiania oznacza, że organ nie musi doręczać na adres korespondencyjny podmiotów będących stronami żadnego pisma. **Pytanie zatem brzmi skąd mamy wiedzieć czy jesteśmy stroną?**

W pierwszej kolejności należy zwrócić się do organu prowadzącego postępowanie z zapytaniem czy zostaliśmy ujęci do kręgu stron. W praktyce jego błędne określenie niestety stanowi dość często spotykany przypadek z uwagi m.in. na to, że organy nierzadko mylą znaczenie przesłanek z punktu 2 i 3 ww. definicji. Zatem jeżeli organ odmówi nam statusu strony postępowania, wówczas musimy sami zweryfikować czy nasza działka znajduje się w zdefiniowanym wyżej obszarze. W tym celu powinniśmy sięgnąć m.in. do jednego z załączników do wniosku o wydanie decyzji środowiskowej, tj. do mapy, która zgodnie z art. 74 ust.1 pkt 3a ustawy ocenowej powinna być sporządzona w skali zapewniającej czytelność przedstawionych danych z zaznaczonym przewidywanym terenem, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz **z zaznaczonym przewidywanym obszarem, o którym mowa w ww. definicji wraz z wyznaczoną odległością 100 m.**

Niezależnie od powyższego należy również zweryfikować załączniki graficzne do Raportu OOŚ. Jeżeli izolinie określające np. emisję do powietrza obejmują naszą działkę wskazując, że nie zostaną przekroczone poziomy dopuszczalne emisji dla danej substancji, wówczas już sama okoliczność, iż działka ta została uwzględniona w tych pomiarach oraz że stwierdzono, że w odniesieniu do niej nie zostały przekroczone standardy jakości środowiska przesądza o przymiocie strony podmiotowi, któremu przysługuje prawo rzeczowe do tej nieruchomości<sup>34</sup>. Wynika to z faktu, że treść Raportu OOŚ zawiera jedynie przewidywane szacunki, które po realizacji przedsięwzięcia mogą w rzeczywistości odbiegać od tych planowanych. Zatem ograniczenie kręgu stron i uniemożliwienie nam weryfikacji takich jednostronnych obliczeń (np. wniesieniu dowodu w postaci ekspertyzy podważającą ustalenia płynące z Raportu OOŚ inwestora), stanowi istotną wadę postępowania administracyjnego prowadząca do możliwości jego późniejszego wznowienia na podstawie przepisu art. 145 § 1 pkt 4 KPA.

Warto wskazać, że z uwagi na częste problemy związane z właściwą interpretacją przepisu określającego sposób ustalania kręgu stron, sądy administracyjne w swoich orzeczeniach zaczęły wprost powoływać się na konieczność interpretacji przepisów krajowych zgodnie z prawem UE (dyrektywa EIA) i międzynarodowym (Konwencja z Aarhus), które w tym zakresie wskazują na konieczność zapewnienia podmiotom chcącym skutecznie chronić swój interes prawny - skutecznego dostępu do postępowania i procedury odwoławczej<sup>35</sup>. Przypominamy, że organy administracji publicznej mają obowiązek uwzględniać prawo UE, zatem warto podnieść taki argument, kiedy będziesz chciał skutecznie egzekwować swoje prawo przed właściwym organem, w szczególności w sytuacji wątpliwości co do ustalonego kręgu stron postępowania.

<sup>33</sup> Por. art. 74 ust. 3 ustawy ocenowej.

<sup>34</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2020 r. II OSK 3964/19.

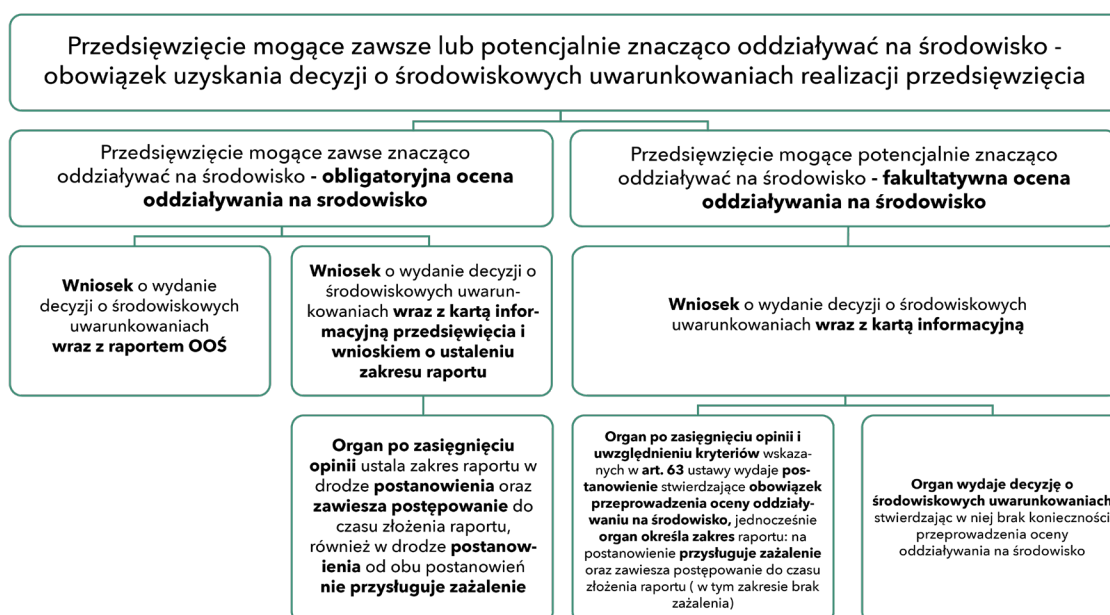
<sup>35</sup> Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 listopada 2020 r., IV SA/Po 1338/20.

# W JAKIM TERMINIE I W JAKI SPOSÓB MOGĘ WNIEŚĆ ODWOŁANIE OD DECYZJI ŚRODOWISKOWEJ?

Na koniec tej części, warto w zwięzły sposób wskazać kilka najważniejszych informacji, o których powinieneś pamiętać:

- Odwołanie może wnieść strona postępowania, uczestnik na prawach strony (organizacja ekologiczna spełniająca przesłanki art. 44 ustawy ocenowej);
- Termin na wniesienie odwołania od decyzji środowiskowej wynosi 14 dni od dnia jej doręczenia;
- Jeżeli nie zostałeś zaliczony do kręgu stron, a po weryfikacji art. 74 ust 3a ustawy ocenowej twierdzisz, że taki status posiadasz, możesz wnieść odwołanie w terminie przewidzianym dla pozostałych stron postępowania;
- Odwołanie wnosi się za pośrednictwem organu, który wydał decyzję środowiskową. Tzn., że odwołujesz się do właściwego organu w II instancji, jednak przesyłasz ją na adres organu I instancji, który następnie przekaże ją wraz z aktami sprawy do organu przed którym będzie się tyczyć postępowanie odwoławcze;
- Brak szczególnych wymagań co do treści odwołania, w tym przypadku stosuje się przepisy ogólne KPA. Zgodnie z art. 128 KPA: Odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji;
- Kluczowym elementem decyzji środowiskowej jest jej uzasadnienie. W tym zakresie sprawdź czy zawiera wszystkie obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 85 ust. 2 ustawy ocenowej;
- W przypadku gdy w postępowaniu odwoławczym organ II instancji utrzyma w mocy decyzję środowiskową, możesz wnieść skargę do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego w terminie 30 dni od doręczenia decyzji. W takim przypadku zalecamy skonsultować się z prawnikiem. Szczegółowy opis w tym zakresie wykracza poza koncepcje przyjętą dla niniejszego poradnika.

## SCHEMAT PROCEDURY



# **Pozwolenia emisyjne**

Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w POŚ emisja jakichkolwiek gazów lub pyłów do powietrza wymaga **pozwolenia**. Od tej zasady przewidziano wyjątki, które dotyczą mniejszych instalacji. Większość instalacji zwolnionych od obowiązku uzyskania pozwolenia wymaga jednak **zgłoszenia**. Eksploatacja największych instalacji przemysłowych, których działanie wiąże się ze szczególną uciążliwością dla środowiska, wymaga uzyskania **pozwolenia zintegrowanego**.

## ZASADY OGÓLNE

Eksploatacja instalacji, niezależnie od ich wielkości, wymaga przestrzegania podstawowych zasad i obowiązków, które zostały zawarte w art. 141-145 POŚ. Najważniejsze z nich to:

- obowiązek przestrzegania standardów emisyjnych<sup>36</sup>,
- zakaz oddziaływania powodującego pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenie życia lub zdrowia ludzi<sup>37</sup>,
- zakaz powodowania przekroczeń standardów jakości środowiska poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny<sup>38</sup>,
- obowiązek prawidłowej eksploatacji instalacji, obejmujący między innymi stosowanie paliw, surowców lub materiałów zapewniających ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko<sup>39</sup>.

Co więcej, art. 143 POŚ wymaga, aby w nowo uruchamianych lub zmienianych w sposób istotny instalacjach stosowano technologie zgodne z postępowaniem naukowo-technicznym, zapewniające stosowanie substancji o małym potencjale zagrożeń, efektywne wytwarzanie lub wykorzystanie energii, jak również ograniczenie rodzaju, zasięgu i wielkości emisji.

## OBOWIĄZEK UZYSKANIA POZWOLENIA

Instalacje eksploatowane w zakładach przemysłowych możemy podzielić, na takie, których eksploatacja:

- wymaga pozwolenia na emisję gazów lub pyłów do powietrza – co do zasady obowiązek ten dotyczy każdej emisji z instalacji<sup>40</sup>, ale przepisy przewidują liczne wyjątki; pozwolenie wydaje się na czas określony, nie dłuższy niż 10 lat,
- wymaga pozwolenia zintegrowanego – to szczególnie rozbudowana forma pozwolenia, zastrzeżona dla największych instalacji przemysłowych, wymienionych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości,
- nie wymaga pozwolenia – są to mniejsze instalacje, które zostały wymienione w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie przypadków, w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia,

<sup>36</sup> art. 141 ust. 1 i art. 145 pkt 1 i 2 POŚ.

<sup>37</sup> art. 141 ust. 2 POŚ.

<sup>38</sup> art. 144 ust. 1 i 2 POŚ.

<sup>39</sup> art. 145 pkt 3 lit. a POŚ.

<sup>40</sup> art. 220 ust. 1 POŚ.

## KTO WYDAJE POZWOLENIE I JAK JE ZDOBYĆ?

Co do zasady pozwolenia, pozwolenia zintegrowane oraz decyzje ustalające wymagania w zakresie ochrony środowiska w stosunku do instalacji niewymagających pozwolenia, wydaje **starosta**. Również do starosty dokonuje się zgłoszenia instalacji. W przypadku większych instalacji, kwalifikowanych jako przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (patrz rozdział o decyzjach środowiskowych) pozwolenie wydaje **marszałek województwa**. Treść pozwolenia podlega udostępnieniu w trybie **dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie**.

## KTO MOŻE BYĆ STRONĄ POSTĘPOWANIA O WYDANIE POZWOLENIA?

Niestety w większości **przypadków stroną postępowania o wydanie pozwolenia jest wyłącznie wnioskodawca** (prowadzący instalację). Art. 188 ust. 1 POŚ ogranicza krąg stron postępowania do prowadzącego instalację oraz właścicieli nieruchomości położonych w obszarze ograniczonego użytkowania, jeżeli został on utworzony (taki obszar można jednak utworzyć jedynie dla wąskiej grupy przedsięwzięć, wymienionych w art. 135 POŚ).

W sprawach dotyczących zwykłych pozwoleń emisyjnych wyłączony jest również udział organizacji ekologicznych. Jedynie w przypadku postępowań dotyczących pozwoleń zintegrowanych dla nowych oraz istotnie zmienianych instalacji zapewniony jest udział organizacji ekologicznych, ze względu na wymogi prawa unijnego.

## CZY ORGAN MOŻE ODMÓWIĆ WYDANIA POZWOLENIA?

Organ może odmówić wydania pozwolenia w przypadkach określonych w art. 186 POŚ. W szczególności podstawą do odmowy wydania pozwolenia jest stwierdzenie, że eksploatacja instalacji stałaby w sprzeczności z wymienionymi wyżej ogólnymi zasadami dotyczącymi eksploatacji instalacji (np. powodowałaby przekroczenie standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska). Podstawą do odmowy wydania pozwolenia jest również stosowanie technologii, które nie zapewniają należytej ochrony środowiska<sup>41</sup>. Niestety ze względu na wykluczenie społeczeństwa z udziału w postępowaniach o wydanie pozwolenia, zwykle brakuje strony lub uczestnika, który mógłby upomnieć się o prawidłowe stosowanie art. 186 POŚ.

## CZY WYDANE POZWOLENIE MOŻE ZOSTAĆ COFNIĘTE?

Ustawa przewiduje możliwość cofnięcia pozwolenia bez odszkodowania lub za wypłatą odszkodowania. Organ **musi** cofnąć (lub ograniczyć) pozwolenie bez odszkodowania, jeżeli instalacja ze względu na niewłaściwą eksploatację stwarza zagrożenie pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenie życia lub zdrowia ludzi<sup>42</sup>. W przypadku innych naruszeń pozwolenia, a także jeżeli doszło do zmiany przepisów o ochronie środowiska, która uniemożliwia dalszą eksploatację instalacji na warunkach określonych w pozwoleniu, organ **może** cofnąć (lub ograniczyć) pozwolenie bez odszkodowania.

<sup>41</sup> naruszenie art. 143 POŚ.

<sup>42</sup> art. 195 POŚ.

Cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia **za odszkodowaniem może** nastąpić, jeżeli prowadzący instalację nie narusza pozwolenia, ale za jego cofnięciem lub ograniczeniem przemawiają względy ochrony środowiska lub jeżeli korzystanie z pozwolenia powoduje zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi.

## POSTĘPOWANIE KOMPENSACYJNE

Postępowanie kompensacyjne<sup>43</sup> to bardzo ważny element procedury w sprawie wydania pozwolenia dla nowej lub istotnie zmienianej instalacji. Jeżeli instalacja jest zlokalizowana w obszarze, na którym zostały przekroczone standardy jakości powietrza, emisja substancji objętej tymi przekroczeniami wymaga zapewnienia redukcji emisji z innych źródeł. Obszary, na których występują przekroczenia standardów jakości powietrza wyznaczane są w **rocznych ocenach jakości powietrza publikowanych przez GIOŚ**.

Redukcja emisji z innych źródeł musi być o 30% większa niż ilość substancji wprowadzanej z nowej (lub istotnie zmienianej) instalacji.

Przykładowo, postępowanie kompensacyjne będzie konieczne, jeżeli nowa instalacja, która będzie emitować pyły, zlokalizowana jest na obszarze, na którym według rocznej oceny jakości powietrza występuje przekroczenie poziomu dopuszczalnego dla pyłu PM10. Jeżeli roczna emisja pyłu z nowej instalacji wyniesie 1 tonę, to wnioskodawca musi zapewnić redukcję emisji pyłu z innych źródeł na poziomie co najmniej 30% większym, a więc co najmniej o 1,3 tony.

Postępowanie kompensacyjne można przeprowadzić poprzez redukcję emisji z instalacji spalających paliwa stałe, eksploatowanych przez osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami (np. kotły grzewcze w domach). W takim przypadku kompensacja może polegać na wymianie źródeł ciepła na nisko lub zeroemisyjne.

## POZWOLENIA ZINTEGROWANE - PODSTAWOWE INFORMACJE

Pozwolenia zintegrowane to szczególna kategoria pozwoleń, wydawanych dla największych instalacji przemysłowych. Obejmują one nie tylko pozwolenie na emisję gazów lub pyłów do powietrza, ale również inne pozwolenia wymagane dla eksploatacji instalacji (pozwolenie na wytwarzanie odpadów, pozwolenie wodnoprawne na pobór wód oraz na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi).

Pozwolenia zintegrowane są uregulowane w sposób znacząco odmienny od „zwykłych” pozwoleń emisyjnych, ze względu na konieczność dostosowania prawa polskiego do prawa UE.

Po pierwsze, instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego powinny spełniać wymagania ochrony środowiska wynikające z zastosowania **najlepszych dostępnych technik** - w przypadku nowych instalacji nie można zatem korzystać z przestarzałych, nieefektywnych technologii.

Ponadto, instalacje objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego muszą dotrzymywać nie tylko standardy emisyjne, ale również **graniczne wielkości emisyjne**, które wynikają z publikowanych przez Komisję Europejską Konkluzji BAT. Konkluzje te są dokumentami określającymi szczegółowe wymagania dotyczące najlepszych dostępnych technologii, w tym graniczne wielko-

<sup>43</sup> art. 225 POŚ.

ści emisyjne. Konkluzje przyjmuje się dla konkretnej branży lub rodzaju instalacji i są one bezpośrednio wiążące na terenie całej Unii Europejskiej. Lista aktualnie obowiązujących Konkluzji BAT jest dostępna w internecie: <https://ekoportal.gov.pl/pozwolenia-zintegrowane/konkluzje-bat>.

Pozwolenie zintegrowane wydaje się bezterminowo, ale podlega ono przeglądowi co 5 lat. Ponadto, przeglądu pozwolenia dokonuje się:

- w ciągu 6 miesięcy od publikacji nowych Konkluzji BAT<sup>44</sup>,
- jeżeli oddziaływanie instalacji uległo zmianie wskazującej na konieczność zmiany pozwolenia,
- jeżeli nastąpiła zmiana w najlepszych dostępnych technikach, pozwalająca na znaczne zmniejszenie emisji bez powodowania nadmiernych kosztów,
- jeżeli konieczne jest dostosowanie instalacji do zmiany przepisów o ochronie środowiska<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Art. 215 ust. 1 POŚ.

<sup>45</sup> Art. 216 ust. 1 POŚ.

# **Nadzór nad zakładem przemysłowym**

Ustalenia dokonane na etapie procesu inwestycyjnego, a przede wszystkim w wyniku procedury OOŚ, pozwalają jedynie w sposób potencjalny oszacować przewidywany zakres oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, w tym na zdrowie i warunki życia ludzi. Rozwiązania przyjęte przez inwestora w Raporcie OOŚ, które zostają sprecyzowane w decyzji środowiskowej w postaci określonych warunków środowiskowych, stanowią jego deklarację, że zostaną one odzwierciedlone w rzeczywistości - na etapie faktycznej eksploatacji przedsięwzięcia. Dodatkowo, zobowiązania prawne w zakresie przestrzegania ochrony środowiska zostaną wzmocnione w przypadku przedsięwzięć wymagających uzyskania pozwolenia na emisję gazu i pyłu do powietrza bądź pozwolenia zintegrowanego.

Szczególną rolę w zakresie kontroli przestrzegania szerokiego wachlarzu wymagań prawnych ochrony środowiska, pełni Inspekcja Ochrony Środowiska (IOŚ), której zadania i kompetencje stanowią przedmiot regulacji zawartych w ustawie IOŚ. W jej art. 1 określono dwa podstawowe zadania IOŚ, do których należy z jednej strony bieżąca kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, z drugiej zaś badanie i ocena stanu środowiska.

## **JAKIE SĄ PODSTAWOWE TYPY KONTROLI PROWADZONEJ PRZEZ WIOŚ?**

Ustawa IOŚ wyróżnia dwa podstawowe typy kontroli:

- 1) kontrole planowe, ustalane w rocznych planach działalności kontrolnej, uwzględniające potrzebę zapewnienia systematycznej oceny zagrożeń życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności wynikających z działalności podmiotów korzystających ze środowiska<sup>46</sup>.
- 2) kontrole pozaplanowe, przeprowadzane na wniosek organów administracji oraz innych podmiotów określonych w przepisach szczególnych.<sup>47</sup>

Warto wskazać, że w ramach kontroli pozaplanowych, ustawa wyróżnia także kontrole interwencyjne, które są przeprowadzane w związku z rozpatrywaniem skarg i interwencji dotyczących zanieczyszczenia środowiska lub podejrzenia wystąpienia takiego zanieczyszczenia, wystąpienia poważnych awarii lub w celu przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia. W przypadku kontroli interwencyjnej, Główny Inspektor Ochrony Środowiska może powołać zespół kontrolny, w składzie którego mogą znaleźć się inspektorzy wskazani przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. W szczególnie uzasadnionych przypadkach zespół kontrolny może zostać powołany także do innych kontroli pozaplanowych.

## **JAKIE SANKCJE GROŻĄ ZA NARUSZENIE PRZEPISÓW O OCHRONIE ŚRODOWISKA?**

Za naruszenie przepisów prawa ochrony środowiska w zakresie emisji zanieczyszczeń do powietrza, podmiotom prowadzącym zakłady przemysłowe grożą przede wszystkim sankcje administracyjne. Można je podzielić na sankcje finansowe oraz niefinansowe.

---

<sup>46</sup> Art. 9 ust. 1a IOŚ

<sup>47</sup> Art. 9 ust. 1b IOŚ

## → Sankcje finansowe

**Opłaty podwyższone** – w przypadku emisji zanieczyszczeń do powietrza bez wymaganego pozwolenia, podmiot prowadzący instalację zobowiązany jest ponieść opłaty podwyższone o 500% za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza<sup>48</sup>. Oznacza to konieczność poniesienia opłat pięciokrotnie wyższych od tych, które przedsiębiorca ponosiłby gdyby działał w sposób legalny, na podstawie pozwolenia. Opłaty uiszcza się na rachunek urzędu marszałkowskiego, o wszczęcie postępowania w tej sprawie należy zwrócić się do marszałka województwa<sup>49</sup>.

**Administracyjne kary pieniężne** – w przypadku naruszenia warunków pozwolenia poprzez przekroczenie dopuszczanej w nim ilości albo rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza, WIOŚ nakłada na prowadzącego instalację administracyjną karę pieniężną. Kary mogą być bardzo dotkliwe, ponieważ wymierza się je w wysokości 20-krotnej stawki opłaty za korzystanie ze środowiska<sup>50</sup>.

Postępowanie w sprawie opłat podwyższonych i kar pieniężnych organy wszczynają z urzędu. Jednakże w komentarzach i orzecznictwie podkreśla się, że organizacje społeczne mogą żądać wszczęcia takiego postępowania na podstawie art. 31 k.p.a.<sup>51</sup>

## → Sankcje niefinansowe

Oprócz sankcji administracyjnych finansowych przepisy POŚ przewidują również szereg sankcji niefinansowych:

### **Sankcje niefinansowe wymierzane przez WIOŚ:**

decyzja o wstrzymaniu działalności w zakresie, w jakim powoduje ona pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu lub zdrowiu ludzi<sup>52</sup>,

decyzja o wstrzymaniu użytkowania instalacji eksploatowanej bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego<sup>53</sup> – jej wydanie jest obligatoryjne – WIOŚ musi to zrobić w każdym przypadku gdy stwierdzi eksploatację instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego,

decyzja o wstrzymaniu użytkowania instalacji w przypadku emisji zanieczyszczeń z naruszeniem pozwolenia lub bez pozwolenia (w przypadku pozwolenia innego niż zintegrowane); naruszenia warunków decyzji określającej wymagania dotyczące funkcjonowania instalacji wymagającej zgłoszenia albo niezgłoszenia instalacji podlegającej zgłoszeniu<sup>54</sup> – wydanie takiej decyzji jest fakultatywne – WIOŚ może zdecydować, czy w danym przypadku jest to uzasadnione okolicznościami sprawy.

### **Sankcje wymierzane przez starostę lub marszałka województwa:**

W przypadku negatywnego oddziaływania na środowisko przez podmiot korzystający ze środowiska (przedsiębiorcę), starosta (a w przypadku największych zakładów przemysłowych – marsza-

<sup>48</sup> Art. 292 POŚ

<sup>49</sup> Podstawą prawną do wszczęcia postępowania w sprawie naliczenia opłat podwyższonych stanowi art. 282 POŚ

<sup>50</sup> Art. 282 POŚ

<sup>51</sup> Tak orzekł m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 28.03.2012 r., sygn. akt III SA/Kr 307/11.

<sup>52</sup> Art. 364 POŚ

<sup>53</sup> Art. 365 ust. 1 POŚ

<sup>54</sup> Art. 367 ust. 1 POŚ

łek województwa) może wydać decyzję nakładającą obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia oraz przywrócenia środowiska do stanu właściwego<sup>55</sup>. W literaturze wskazuje się, że ten przepis można zastosować nawet wtedy, gdy działalność przedsiębiorcy nie narusza konkretnych przepisów prawa, ale mimo tego wiąże się ze znacznym, negatywnym oddziaływaniem na środowisko<sup>56</sup> (np. wtedy, gdy przedsiębiorca działa w oparciu o pozwolenie i nie narusza jego warunków).

Cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia – te sankcje zostały opisane w rozdziale dotyczącym pozwoleń.

## → **Przegląd ekologiczny**

W każdym przypadku możemy domagać się od starosty (a w odniesieniu do największych zakładów przemysłowych – marszałka województwa), aby zobowiązał prowadzącego zakład do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego. Obowiązek taki może zostać nałożony w razie stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko<sup>57</sup>. Przegląd ekologiczny to dokumenty przypominający nieco Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, z tym, że sporządza się go dla istniejącej i eksploatowanej instalacji. Przegląd może pomóc w ujawnieniu różnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu instalacji, a następnie stanowić podstawę do nakładania dalszych sankcji.

---

<sup>55</sup> Art. 362 ust. 1 POŚ.

<sup>56</sup> K. Gruszecki [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wyd. V, Warszawa 2019, art. 362.

<sup>57</sup> Art. 237 POŚ.

# **Odpowiedzialność karna i cywilna**

Poza odpowiedzialnością administracyjną, prowadzący instalację lub zakład przemysłowy zanieczyszczający środowisko może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej oraz cywilnej.

## ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA

Kwestie odpowiedzialności karnej za popełnione czyny zabronione w związku z korzystaniem ze środowiska zostały uregulowane zasadniczo w trzech aktach prawnych: ustawie POŚ (art. 330 - 361), kodeksie karnym (art. 181-188) oraz kodeksie wykroczeń<sup>58</sup>.

**Wykroczeniem** – zgodnie z art. 1 § 1 kodeksu wykroczeń – jest czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany. W odniesieniu do emisji zanieczyszczeń do powietrza z zakładów przemysłowych, POŚ przewiduje następujące wykroczenia:

- naruszenie obowiązku prowadzenia i przechowywania pomiarów poziomów substancji w powietrzu (art. 333 POŚ),
- niedotrzymanie standardów emisyjnych w przypadku braku obowiązku uzyskania pozwolenia (art. 339 POŚ),
- naruszenie obowiązku prowadzenia pomiarów wielkości emisji, przechowywania ich wyników oraz przekazywania wyników właściwym organom (art. 340, 341 POŚ),
- eksploatacja instalacji bez wymaganego zgłoszenia, pomimo wniesienia sprzeciwu od zgłoszenia lub z naruszeniem warunków decyzji określającej wymagania w zakresie ochrony środowiska (art. 342 POŚ),
- eksploatacja instalacji bez pozwolenia lub z naruszeniem jego warunków (art. 351 POŚ).

### ➔ Przestępstwa przeciwko środowisku

Z punktu widzenia eksploatacji zakładów przemysłowych bardzo ważnym typem przestępstwa przewidzianym w kodeksie karnym jest zaniechanie w użytkowaniu urządzeń ochronnych, które popełniane jest przez zaniechanie działania (a nie aktywne działanie).

Zgodnie z art. 186 § 1 kodeksu karnego: Kto wbrew obowiązkowi nie utrzymuje w należyтым stanie lub nie używa urządzeń zabezpieczających wodę, powietrze lub powierzchnię ziemi przed zanieczyszczeniem lub urządzeń zabezpieczających przed skażeniem promieniotwórczym lub promieniowaniem jonizującym, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.<sup>59</sup>

Do odpowiedzialności karnej za to przestępstwo można pociągnąć tylko osobę odpowiedzialną za eksploatację tych urządzeń. Warto podkreślić, że jest to tzw. przestępstwo bezskutkowe, co oznacza, że samo zaniechanie utrzymania prawidłowej eksploatacji takich urządzeń w należyтым stanie już podlega ww. sankcji karnej, a zatem nie musi wystąpić żaden skutek przestępny np. zanieczyszczenie do powietrza.

<sup>58</sup> Kodeks wykroczeń w odróżnieniu od kodeksu karnego nie zawiera odrębnego rozdziału poświęconego środowisku. Warto jednak zwrócić uwagę na rozdział XIII zawierający szereg wykroczeń przeciwko zdrowiu (rozdział XIII). Jeśli zatem jakiś czyn bezprawny związany z oddziaływaniem na środowisko jednocześnie wypełnia znamiona wykroczenia przeciwko zdrowiu, wówczas należy skumulować podstawy odpowiedzialności

<sup>59</sup> Kolejne paragrafy tego przepisu określają odpowiedzialność karną za oddanie do użytkowania obiektu budowlanego niemającego wymaganych prawem urządzeń ochronnych (art. 186 § 2 ), a także za dopuszczenie do użytkowania takich obiektów budowlanych.

## → Kto ściga przestępców środowiskowych?

Przestępstwa przeciwko środowisku określone w kodeksie karnym są ścigane z urzędu. O podejrzeniu popełnienia przestępstwa przeciwko środowisku należy zawiadomić Policję, prokuratora lub właściwego miejscowo wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

## → Kto nakłada mandaty za wykroczenia przeciwko środowisku?

Zasadniczo mandaty są nakładane przez funkcjonariuszy Policji warto jednak wskazać, że za określone w ustawach wykroczenia, mandaty mogą nakładać także pracownicy organów nadzoru budowlanego<sup>60</sup> oraz inspektorzy ochrony środowiska<sup>61</sup>. W przypadku stwierdzenia popełnienia wykroczenia nie zawsze zostanie nałożony mandat, organ może zdecydować o skierowaniu wniosku o ukaranie do sądu. Jeżeli wykroczenie zostanie ujawnione w toku kontroli prowadzonej przez marszałka województwa, starotę lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta), organ ten może występować jako oskarżyciel publiczny i samemu skierować wniosek o ukaranie do właściwego sądu<sup>62</sup>.

## ODPOWIEDZIALNOŚĆ CYWILNA

W związku z emisją zanieczyszczeń do powietrza ze źródeł przemysłowych można również dochodzić roszczeń cywilnych. **W takim wypadku należy jednak zwrócić się o pomoc do prawnika specjalizującego się w prowadzeniu tego typu spraw.**

## → Immisje

Zgodnie z art. 144 kodeksu cywilnego właściciel nieruchomości powinien wstrzymać się od działań, które zakłócają korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Jest to tzw. zakaz immisji. Immisjami mogą być również odory. Właściciel nieruchomości, na którą oddziałuje zakład przemysłowy, może domagać się zaprzestania immisji przekraczających przeciętną miarę za pomocą tak zwanego powództwa negatoryjnego<sup>63</sup>.

### Naruszenie dóbr osobistych

Powództwo o zaprzestanie immisji ma na celu ochronę własności (nieruchomości). Zanieczyszczenia pochodzące z zakładów przemysłowych mogą być również źródłem szkód niemajątkowych, takich jak rozstrój zdrowia (również psychicznego) lub naruszenie innych niż zdrowie dóbr osobistych. Sąd Najwyższy orzekł, że *ochronie jako dobra osobiste (art. 23 k.c. w związku z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.) podlegają zdrowie, wolność, prywatność, **do naruszenia (zagrożenia) których może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa.*** Naruszenie zdrowia lub innych dóbr osobistych może również wynikać z narażenia na silne odory. W przypadku naruszenia dóbr osobistych poszkodowany może domagać się nie tylko zaprzestania naruszenia i usunięcia jego skutków, ale również **zadośćuczynienia** lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

<sup>61</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 września 2002 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

<sup>62</sup> Art. 379 ust. 4 POŚ.

<sup>63</sup> Art. 222 KC.

<sup>64</sup> Art. 24 § 1 w zw. z art. 448 kodeksu cywilnego.

## → Art. 323 POŚ

Szczególną podstawę prawną do wytoczenia powództwa cywilnego wprowadzono do POŚ. Każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może domagać się przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia niezbędnych środków zapobiegawczych, w szczególności polegających na zamontowaniu instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed tym oddziaływaniem<sup>65</sup> (np. ograniczających emisję zanieczyszczeń do powietrza).

Co więcej, w sprawach dotyczących ochrony środowiska jako dobra wspólnego, z takim roszczeniem może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego (np. gmina) lub **organizacja ekologiczna**<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Art. 323 ust. 1 POŚ.

<sup>66</sup> Art. 323 ust. 2 POŚ.

# Wzory pism

# WNIOSEK O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI O ŚRODOWISKU I JEGO OCHRONIE

....., dnia ..... r.

(miejscowość)

(data)

.....

(pełna nazwa właściwego organu)

## WNIOSEK O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI O ŚRODOWISKU I JEGO OCHRONIE

Na podstawie art. 8 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 (Dz.U.2020.283 t.j. z późn. zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o udostępnienie informacji w postaci kopii dokumentów dot. postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia pod nazwą: „.....  
.....”, (sygnatura akt: .....), które prowadzone jest przez tut. Organ.:

1. Raport o ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wraz z załącznikami;
2. Opinie i uzgodnienia organów współdziałających w postępowaniu;
3. postanowienie tut. Organu o konieczności przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Proszę o udostępnienie kopii w formie elektronicznej (w formacie umożliwiającym przeszukiwanie treści) na adres mailowy: .....

Z poważaniem

.....

(podpis)

# UWAGI I WNIOSKI W POSTĘPOWANIU Z UDZIAŁEM SPOŁECZEŃSTWA

....., dnia ..... r.

(miejscowość)

(data)

.....

(pełna nazwa właściwego organu)

Sygnatura akt: .....

## UWAGI I WNIOSKI DO POSTĘPOWANIA Z UDZIAŁEM SPOŁECZEŃSTWA

W związku z obwieszczeniem tut. Organu z dnia ..... r. (podano do publicznej wiadomości w dniu .....), o przystąpieniu do postępowania z udziałem społeczeństwa i możliwości składania uwag i wniosków w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia pod nazwą: „.....”, na **podstawie art. 79 ust.1 w zw. z art. 34** 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 (Dz.U.2020.283 t.j. z późn. zm., dalej: **ustawa ocenowa**), składam następujące uwagi i wnioski.

1. ....
2. ....
3. ....

Niezależnie od powyższego **wnoszę o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa na podstawie art. 36 ustawy ocenowej**. Taka forma zdecydowanie przyczyni się do poznania szczegółowych kwestii istotnych dla sprawy; pozwoli bezpośrednio skonfrontować podnoszone argumenty i być może przyczyni się do wypracowania kompromisu w zakresie doboru właściwych środków minimalizujących zidentyfikowane oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko w tym zdrowie i warunki życia mieszkańców.

Z poważaniem

.....

(podpis)

**Fundacja Frank Bold**

ul. Skłodowskiej-Curie 4/3  
31-025 Kraków  
+48 606 908 481  
krakow@frankbold.org

**[www.frankbold.pl](http://www.frankbold.pl)**