

Oceny oddziaływania na środowisko po nowemu

Warszawa, wrzesień 2016

Spis treści

Nowości proceduralne w ocenach oddziaływania na środowisko	3
Będą kary pieniężne za naruszenie decyzji środowiskowych.....	5
Wyższe wymagania dla autorów raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.....	9
Nowe przepisy o treści raportów o oddziaływaniu na środowisko	11
Nawet Trybunał poinformuje o środowisku	16
Czy od przyszłego roku tajemnice handlowe będą mniej chronione?	18
Autorzy.....	21
Praktyka prawa ochrony środowiska	23
O kancelarii	24

Nowości proceduralne w ocenach oddziaływania na środowisko

dr Maciej Kiełbowski

W ustawie o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, która wejdzie w życie 1 stycznia 2017 r., przewidziano kilka zmian natury proceduralnej.

Oczekujące obecnie na wejście w życie zmiany odnoszą się zasadniczo do przebiegu postępowania administracyjnego w sprawach uregulowanych ustawą i wprowadzają w tym zakresie pewne różnicowania w stosunku do zasad ogólnych. Do postępowań prowadzonych na podstawie ustawy generalnie stosuje się szereg przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, niemniej nowelizacja wprowadza pewne dalsze modyfikacje, na które należy zwrócić uwagę.

Doręczenie przez obwieszczenie

Jedną z istotniejszych zmian jest wprowadzenie do ustawy przepisu art. 74 ust. 3, zgodnie z którym:

Jeżeli liczba stron postępowania:

1. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
2. w sprawie uchylecia lub zmiany, stwierdzenia nieważności, stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, o której mowa w pkt 1, lub wznowienia postępowania w sprawie tej decyzji

- przekracza 20, stosuje się przepis art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu ustawy, *Dotyczy to także postępowań nadzwyczajnych, takich jak wznowienie postępowania, zmiana,*

uchylenie lub stwierdzenie nieważności albo stwierdzenie wygaśnięcia decyzji. Zmiana ma na celu podkreślenie, że w trybach nadzwyczajnych stosuje się art. 49 k.p.a., ponieważ kwestia ta budzi wątpliwości interpretacyjne.

Rzeczywiście, przepis w takim kształcie rozstrzyga wątpliwości wskazane przez ustawodawcę. Warto tu przypomnieć także rzeczywiste znaczenie art. 49 k.p.a., pozwalające na właściwe obliczanie terminów określonych tym przepisem – zgodnie bowiem z nim doręczenie decyzji następuje przez jej odpowiednie ogłoszenie, które winno być dostępne przez dwa tygodnie, zaś termin doręczenia decyzji (fikcyjnego, bowiem dokonanego przez ogłoszenie) upływa z ostatnim dniem wywieszenia decyzji, po czym stronie otwiera się termin na wniesienie ewentualnego odwołania.

Warto przy tym zwrócić uwagę na wyrażane w orzecznictwie poglądy, że strona może *de facto* zaskarżyć taką decyzję szybciej (por. postanowienie NSA z 18 kwietnia 2014 r., II OSK 678/14: *Jak zasadnie podnosi skarżący kasacyjnie uznanie, że termin do wniesienia skargi zaczyna biec dopiero od doręczenia zaskarżonego postanowienia pełnomocnikowi skarżących, a nie od momentu w którym strona faktycznie miała możliwość zapoznania się z aktami sprawy, z uwagi na*

obwieszczenie o wydaniu postanowienia stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż zamyka stronie prawo do sądu), niemniej wątpliwości tego typu nie będzie budziło wniesienie odwołania we wskazanym powyżej terminie.

Koniec wydawania decyzji we własnej sprawie

Jeszcze ciekawszym rozwiązaniem jest wprowadzany do ustawy art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. l. Zgodnie z tym przepisem regionalny dyrektor ochrony środowiska będzie właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku przedsięwzięć, dla których wnioskodawcą jest jednostka samorządu terytorialnego, dla której organem wykonawczym jest organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lub podmiot od niej zależny.

Rozwiązanie to wynika z jednej strony z konieczności dostosowania przepisów do prawa unijnego (zob. w uzasadnieniu projektu: *Do-danie w art. 75 ust. 1 pkt 1 ustawy o oś. lit. k oraz lit. l, wynika z konieczności zapewnienia wymogu art. 9a dyrektywy 2011/92/UE, w myśl którego gmina będąca investorem nie powinna być jednocześnie organem wydającym decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przez siebie przedsięwzięcia*), z drugiej z godnego pochwały eliminowania sytuacji, w której wnioskodawcą i organem decydującym o wniosku jest *de facto* jeden podmiot (nawet jeśli działający przez różne osoby w postaci różnych pracowników danego organu).

Przepis ten ma charakter szczególny, przepisu takiego bowiem nie odnajdujemy w k.p.a. (do 1996 r. obowiązywał w tym zakresie art. 27a k.p.a.) ani w innych przepisach, które mogłyby być tutaj zastosowane. Jednocześnie orzecznictwo sądowe było zróżnicowane i dosyć kazuistyczne. Regulacja taka zasadniczo rozstrzyga wątpliwości w tym zakresie.

Dla uwzględnienia odwołania zgoda tylko wnioskodawcy

Kolejnym *novum*, wprowadzającym wyjątek od zasady art. 132 § 1 k.p.a., jest przepis art. 86b ustawy, który znajdzie zastosowanie w przypadku uwzględnienia odwołania przez organ wydający zaskarżoną decyzję (w ramach tzw. autokontroli).

Przepisy k.p.a. przewidują w takim przypadku konieczność wyrażenia zgody przez wszystkie strony postępowania, co w przypadku postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i rozmiarów oraz lokalizacji planowanej inwestycji może oznaczać nawet nie setki, ale tysiące podmiotów, od których wymagana byłaby zgoda na uwzględnienie odwołania.

Ustawodawca tym samym odstępuje od zasady przewidzianej k.p.a. i wprowadza w art. 86b ustawy wymóg uzyskania zgody inwestora. W uzasadnieniu projektu czytamy także, że *Wprowadzana regulacja jest analogiczna do obowiązującej w art. 87 ustawy o oś. W przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uzyskanie zgody wszystkich stron postępowania jest nie tylko znacznie utrudnione lub nietykalne, ale również niecelowe, ponieważ to inwestor jest stroną najbardziej narażoną na skutki decyzji wydanej w ramach tzw. autokontroli*.

Warto przy tym odnotować, że wskazane w uzasadnieniu odwołanie do art. 87 ustawy nie odwołuje się do instytucji autokontroli, ale do możliwości zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. (który jednakże także wymagał uzyskania zgody wszystkich stron postępowania, a w sprawach ocen oddziaływania na środowisko – właśnie z uwagi na art. 87 – wyłącznie zgody inwestora). Oczywiście od takiej nowej decyzji stronom będzie przysługiwać odwołanie zgodnie z art. 132 § 3 k.p.a.

Egzekucja warunków ustalonych w ocenie oddziaływania na środowisko

Interesujący jest również wprowadzany art. 86c ustawy, zgodnie z którym *Wykonanie warunków decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które nie zostały uwzględnione w decyzjach, o których mowa w art. 86, podlega egzekucji administracyjnej w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, o ile przedsięwzięcie jest realizowane.*

Jak czytamy w uzasadnieniu, zakres egzekucji administracyjnej w odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powodował problemy interpretacyjne i przepis ten został zaprojektowany, aby je przeciąć. Jednocześnie wskazano, że *Jeżeli ten sam warunek realizacji lub eksploatacji danego przedsięwzięcia wynika zarówno z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i z decyzji następczej, to egzekucja tego warunku powinna mieć podstawę w decyzji następczej.*

Warto przypomnieć, że ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje szereg środków egzekucyjnych, przy czym w sprawach środowiskowych uwarunkowań znajdować zastosowanie będą raczej przepisy

dotyczące zobowiązań niepieniężnych (ze względu na taki właśnie charakter tych obowiązków oraz kształt przepisów egzekucyjnych). Oznacza to, że do dyspozycji organu administracji – w razie niewykonania jakichś obowiązków, nałożonych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach na inwestora – będą przede wszystkim grzywna w celu przymuszenia (art. 119-126 u.p.e.a.) oraz wykonanie zastępcze (art. 127-135 u.p.e.a.).

Środki te mogą być istotnie dolegliwe. Uwzględnijmy chociażby, że grzywna w celu przymuszenia nakładana na osoby prawne i jednostki organizacyjne może wynosić jednorazowo nawet 50 000 zł, przy czym górna granica przy wielokrotnym nakładaniu grzywien wynosi 200 000 zł (co wynika z art. 121 § 2 i 3 u.p.e.a.). Zgodnie z art. 127 u.p.e.a. i art. 133 § 1 u.p.e.a. koszty wykonania zastępczego są przerzucane w całości na zobowiązanego (tj. inwestora, który nie dopełnił jakichś obowiązków wynikających z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach).

Będą kary pieniężne za naruszenie decyzji środowiskowych

Martyna Robakowska

Milion złotych – nawet tyle może zapłacić inwestor, który nie przestrzega wymogów ochrony środowiska określonych w decyzjach wydawanych w toku procesu inwestycyjnego. Przepisy umożliwiające nakładanie tak wysokich kar wejdą w życie 1 stycznia 2017 r.

Dotychczas w polskim prawie brakowało kompleksowego mechanizmu, który pozwalałby skutecznie egzekwować przestrzeganie wymagań ochrony środowiska w trakcie reali-

zacji procesu inwestycyjnego. O ile bowiem naruszenie warunków innych decyzji administracyjnych – chociażby pozwolenia na budowę – uprawniało organy do nakładania na

inwestora różnego rodzaju sankcji, możliwościami takimi nie dysponowały organy ochrony środowiska. Sytuacja ta zmieni się 1 stycznia 2017 r., kiedy w życie wejdą przepisy zmieniające ustawę z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: u.o.o.ś.). Od tego dnia możliwe będzie wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej za nieprzestrzeganie wymogów określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wprowadzenie takich sankcji nie jest pomysłem polskiego prawodawcy, lecz wynika z konieczności implementacji dyrektyw unijnych, zgodnie z którymi kary mają być *skuteczne, proporcjonalne i odstraszające*. O tym, czy cel ten został osiągnięty, zdecyduje podejście organów do nowych przepisów i praktyka wymierzania kar. Jednak już dziś można wskazać pewne wątpliwości, które budzi nowa regulacja.

Nakładanie administracyjnych kar pieniężnych

Administracyjne kary pieniężne będą wymierzone przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Zostaną oni wyposażeni w szeroką swobodę decyzyjną – nałożona przez nich kara może opiewać na kwotę od 500 do 1 000 000 zł. Określając wysokość kary, inspektorzy mają brać pod uwagę jedynie *liczbę i wagę stwierdzonych naruszeń*. Tak duża rozpiętość kar i lakoniczne sformułowanie kryteriów ich wymierzania może stanowić istotny problem praktyczny. Uzasadnienie decyzji o wymierzeniu kary powinno zawierać szczegółowe wyjaśnienie wysokości sankcji, a zatem wskazanie czynników, które zdecydowały o kwocie kary. W ciągu 14 dni od doręczenia decyzji inspektora ukarany inwestor może odwołać się do Głównego Inspek-

tora Ochrony Środowiska. Na decyzję tego ostatniego służy skarga do sądu administracyjnego.

Kary pieniężne są nakładane jedynie w przypadku, gdy przedsięwzięcie jest realizowane lub zrealizowane. Inwestorowi, który – przykładowo – uzyskał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, lecz postanowił nie realizować przedsięwzięcia, którego decyzja ta dotyczy, nie można wymierzyć takiej sankcji.

Podkreślić należy, że nie każde naruszenie wymagań w zakresie ochrony środowiska, które zostały określone w decyzjach administracyjnych, pociąga za sobą możliwość wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Ustawodawca wyczerpująco wymienił przypadki, w których sankcja taka może zostać zastosowana. Niestety, regulacji tej nie można określić mianem przejrzystej i przystępnej – wynika to przede wszystkim z licznie zastosowanych odesłań. Tym samym precyzyjne określenie katalogu naruszeń zagrożonych karą pieniężną nie jest zadaniem łatwym.

Naruszenie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Administracyjna kara pieniężna może zostać nałożona na inwestora, który narusza pewne obowiązki i warunki określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przede wszystkim sankcja grozi za naruszenie istotnych warunków korzystania ze środowiska w fazie realizacji przedsięwzięcia.

Kara grozi również za niewykonanie nałożonego w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obowiązku dokonania kompensacji przyrodniczej lub przeprowadzenia analizy porealizacyjnej. Z ryzykiem wymierzenia kary muszą liczyć się także inwestorzy, którzy wbrew nałożonym obowiązkom nie podejmują działań mających na celu zapobieganie i ograniczenie oddziaływania przedsięwzięcia

na środowisko lub zaniehbują obowiązek monitorowania oddziaływania na środowisko.

Naruszenie decyzji wydanych po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na obszar Natura 2000

Inwestor może zostać ukarany także w sytuacji, gdy realizowane przez niego przedsięwzięcie nie wymagało uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lecz była przeprowadzona ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 i w wyniku tej oceny określono działania mające służyć zapobieganiu, ograniczaniu i kompensacji znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000. Inwestor, który nie będzie realizował takich działań, musi się liczyć z koniecznością uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej. A zatem kara taka grozi w przypadku nieprzestrzegania pewnych wymogów dotyczących ochrony środowiska, określonych w decyzjach wydawanych po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 takich jak: pozwolenie na budowę, decyzja o warunkach zabudowy, zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów, pozwolenie wodnoprawne czy koncesje udzielane na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnictwo.

Naruszenie decyzji wydanych po przeprowadzaniu ponownej oceny oddziaływania na środowisko

Sankcje mogą zostać nałożone także na inwestorów, którzy naruszają wymogi ochrony środowiska ustalone po przeprowadzeniu ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Dotyczy to warunków, które wprowadzone zostały do wymienionych w ustawie decyzji administracyjnych. Należą do nich m.in. pozwolenie na budowę, decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego czy też decyzje zezwalające na realizację inwestycji drogowej, w zakresie lotniska użytku publicznego i dotyczącej budowli przeciwpowow-

dziowych. Kara może zostać wymierzona także wtedy, gdy inwestor – wbrew wynikającym z tych decyzji obowiązkom – nie ograniczy transgranicznego oddziaływania na środowisko lub nie przedstawi analizy porealizacyjnej.

Nakładanie administracyjnych kar pieniężnych – niedostatki nowej regulacji

Właściwa interpretacja nowych przepisów z pewnością przysporzy wielu problemów praktycznych. Poza sygnalizowanym już brakiem przejrzystości przy określaniu sankcjonowanych naruszeń pewne kontrowersje budzi procedura nakładania kar.

Już powierzchowna lektura nowych przepisów rodzi pytanie o to, w jakim okresie inwestor ponosi opisaną wyżej odpowiedzialność za naruszenia wymagań ochrony środowiska. Ustawa nowelizująca nie zawiera przepisu, który ograniczałby w czasie możliwość nałożenia kary na inwestora (przykładem takiej regulacji jest art. 89 ust. 10 ustawy o ochronie przyrody, który uniemożliwia nałożenie administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa lub krzewu, jeśli od końca roku kalendarzowego, w którym zdarzenie takie miało miejsce, minęło 5 lat). Wydaje się, że nawet wiele lat po zrealizowaniu danego przedsięwzięcia wojewódzki inspektor ochrony środowiska może nałożyć karę pieniężną za naruszenie wymagań ochrony środowiska dokonane w fazie realizacji inwestycji.

Jedyną możliwością złagodzenia rygoru odpowiedzialności administracyjnej upatrywać można w art. 136c u.o.o.ś. Przepis ten nakazuje, by przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych odpowiednio stosować regulacje działu III Ordynacji podatkowej. Modyfikacja przepisów o przedawnieniu zobowiązania podatkowego mogłaby prowadzić do stwierdzenia, że inspektor ochrony środowiska nie może nałożyć na inwestora kary pie-

nieżnej, jeśli od końca roku kalendarzowego, w którym dokonano naruszenia, minęły 3 lata. Pogląd taki zaprezentowany został w odniesieniu do podobnie skonstruowanej regulacji dotyczącej wymierzania kar pieniężnych za naruszenie pozwoleń emisyjnych. Nie sposób jednak obecnie przesądzić, czy praktyka stosowania art. 136a u.o.o.ś. będzie zmierzać w takim samym kierunku.

Ustawa nowelizująca nie wprowadziła także przepisów regulujących przebieg kontroli przestrzegania wymogów środowiskowych, która – jak się wydaje – poprzedzać ma wydanie decyzji o nałożeniu kary. Wprawdzie ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska stanowi, że do zadań inspektorów należy kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, jednak nie odnosi się ona wprost do kontrolowania wypełniania obowiązków wynikających z decyzji takich jak decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Tym samym pewne wątpliwości mogą się pojawić przy szczegółowym określaniu zakresu kompetencji wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

Należy także podkreślić, że nowe przepisy umożliwiają nałożenie administracyjnych kar pieniężnych nie tylko za naruszenie decyzji, które zostaną wydane na podstawie znowelizowanych przepisów, lecz również tych, które funkcjonują obecnie w obrocie.

Pewne wątpliwości – wobec braku regulacji tego zagadnienia w ustawie – pojawią się przy ocenie, czy karę można nałożyć na inwestora, który naruszył warunki decyzji, zanim omawiane przepisy weszły w życie. Wydaje się, że odpowiedź na tak postawione pytanie powinna być negatywna. Mimo że kary pieniężne stanowią instrument odpowiedzialności administracyjnej, w pewnym zakresie należy, poprzez analogię, stosować do nich zasady

prawa karnego. Jedną z nich jest reguła, zgodnie z którą jednostka nie może ponieść odpowiedzialności za czyn, który nie był zabroniony w momencie jego dokonania. Tym samym podmiot, który naruszył wymogi środowiskowe w sytuacji, gdy nie groziło za to nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, nie powinien zostać obciążony taką sankcją.

Wskazanych wątpliwości nie rozwiewa lektura uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej. Wyjaśniono w nim jedynie, że wprowadzona instytucja wzorowana jest na karach pieniężnych uregulowanych w art. 315a – 315c ustawy Prawo ochrony środowiska. Regulacje te jednak nie są podobne. Przede wszystkim sankcje określone w ustawie Prawo ochrony środowiska nakładane są na odpowiednie organy jednostek samorządu terytorialnego, które nie wydają w terminie aktów prawa miejscowego dotyczących ochrony powietrza albo nie realizują zadań w tym zakresie wynikających z odpowiednich planów czy programów. Tym samym kary te pełnią zupełnie odmienną rolę – mają dyscyplinować organy administracji publicznej do terminowej realizacji zadań związanych z ochroną powietrza, nie zaś zapewniać przestrzeganie obowiązków nałożonych w decyzjach administracyjnych.

Trudno też zauważyć podobieństwo dotyczące procedur kontrolnych prowadzonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Do weryfikacji, czy przyjęte zostały odpowiednie akty prawa miejscowego, używane są inne środki niż do sprawdzenia, czy inwestor nie naruszył wymogów ochrony środowiska przy realizacji danego przedsięwzięcia. Co więcej, swoboda wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w ustalaniu wysokości kary na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska jest mniejsza – kary te mogą bowiem wynosić od 10 000 do

500 000 zł. Sama kara stanowi zaś dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – a nie budżetu państwa, jak będzie to miało miejsce w przypadku kar przewidzianych w ustawie o ocenach oddziaływania na środowisko.

Podsumowanie

Wprowadzenie administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie wymogów ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym niewątpliwie stanowi istotną zmianę. Do tej pory trudno było organom administracji skutecznie

wyegzekwować przestrzeganie warunków środowiskowych w trakcie realizacji danego przedsięwzięcia. O tym, czy instrument ten wpłynie znacząco na procesy inwestycyjne, decydować będą w głównej mierze działania wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska – częstotliwość kontroli i wysokość nakładanych kar.

Wyższe wymagania dla autorów raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko

Bartosz Kuraś

1 stycznia 2017 r. wejdą w życie przepisy, zgodnie z którymi autorzy raportów o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko będą musieli mieć wskazane w ustawie wykształcenie lub doświadczenie.

Nowelizacja ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw ma zapewnić, że sporządzane w toku postępowań raporty o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko będą miały wyższą jakość.

Kiedy raport jest potrzebny?

Sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko stanowi integralną część postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Przeprowadzenia oceny takiego oddziaływania wymaga realiza-

cja planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. W przypadku planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko to urzędnicy decydują o tym, czy raport jest wymagany. Przeprowadzenie oceny i sporządzenie raportu jest poza tym konieczne, gdy planowane przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony, a obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 został stwierdzony przez właściwy organ.

Kto przygotowuje raport?

Obecnie obowiązujące przepisy określają, co powinien zawierać raport, jednak nie stawiają autorom takich opracowań żadnych szczególnych wymagań co do kwalifikacji, wykształcenia lub doświadczenia. Dość szybko ujawnił się zatem problem niskiej jakości niektórych raportów przedstawianych w ramach przygotowywanych inwestycji. Problem ten był wielokrotnie podnoszony przez posiadających odpowiednie kwalifikacje profesjonalistów oraz organy administracji odpowiedzialne za weryfikację raportów środowiskowych. Pojawił się zatem postulat, aby eksperci sporządzający raporty o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko mieli odpowiednie kwalifikacje i wiedzę fachową w danej dziedzinie.

Obowiązek posiadania wykształcenia lub doświadczenia zawodowego

Z początkiem 2017 r. wchodzi w życie przepisy, zgodnie z którymi autorem raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 będzie mogła być osoba, która:

- 1) **posiada odpowiednie wykształcenie**, tj.: ukończyła co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie na kierunkach związanych z kształceniem w obszarze: a) nauk ścisłych z dziedzin nauk chemicznych, b) nauk przyrodniczych z dziedzin nauk biologicznych oraz nauk o Ziemi, c) nauk technicznych z dziedzin nauk technicznych z dyscyplin: biotechnologia, górnictwo i geologia inżynierska, inżynieria środowiska, d) nauk rolniczych, leśnych i weterynaryjnych z dziedzin nauk rolniczych, nauk leśnych lub
- 2) **posiada wykształcenie wyższe i odpowiednie doświadczenie**, tj.: ukończyła co najmniej studia pierwszego stopnia

lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie i posiada co najmniej 5-letnie doświadczenie w pracach w zespołach przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko, lub brała udział w przygotowaniu co najmniej 5 raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognoz oddziaływania na środowisko.

W przypadku, gdy raport przygotowuje zespół autorów, kwalifikacje określone w ustawie będzie musiał mieć przynajmniej kierujący tym zespołem.

Po zmianach jednym z elementów raportu będzie oświadczenie autora (a w przypadku gdy raport przygotowuje zespół autorów – oświadczenie kierującego tym zespołem), że spełnia on wymagania ustawowe dotyczące kwalifikacji. Oświadczenie to składane będzie pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. To zaś oznacza, że osoba, która złoży fałszywe oświadczenie o swoim wykształceniu lub kwalifikacjach, będzie mogła zostać pociągnięta do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 233 § 6 w zw. z art. 233 § 1 Kodeksu karnego, który przewiduje karę nawet ośmiu lat pozbawienia wolności.

Co z już przygotowanymi raportami?

Zgodnie z zawartymi w nowelizacji przepisami przejściowymi nowych wymogów dotyczących kwalifikacji osób sporządzających raporty **nie stosuje się** do przedsięwzięć, dla których przed dniem wejścia w życie zmian do ustawy, tj. przed 1 stycznia 2017 r., wszczęto postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach albo wydano postanowienie stwierdzające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Ocena regulacji

Wprowadzenie obowiązku posiadania przez sporządzających raporty odpowiednich kwalifikacji należy ocenić zdecydowanie pozytywnie i jako zgodne z wymogami unijnymi. Dyrektywa 2011/92/UE, w wersji po zmianach wprowadzonych dyrektywą 2014/52/UE, przewiduje z jednej strony obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie, aby raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko był przygotowany przez posiadających odpowiednie kompetencje ekspertów, z drugiej zaś, aby właściwy organ weryfikujący raport dysponował odpowiednią wiedzą fachową lub w razie konieczności miał do niej dostęp. Ustawodawca mógł jednak samo określenie dokładnych kwalifikacji koniecznych do sporządzenia raportu delegować ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Takie rozwiązanie ułatwiłoby w przyszłości wprowadzanie ewentualnych zmian co do

samych kwalifikacji, gdyby takie okazały się konieczne, gdyż zmiany nie wymagałyby przyjęcia nowelizacji ustawy, a jedynie rozporządzenia właściwego ministra.

Krytycy komentowanych rozwiązań wskazują, że nowe wymagania i tak będą obchodzone, gdyż raporty nadal będą sporządzane przez osoby bez profesjonalnych kwalifikacji, a jedynie podpisywane przez osobę spełniającą ustawowe wymagania. Ponadto w przypadku zespołu autorów jedynie kierujący nim musi mieć odpowiednie kwalifikacje, co nie gwarantuje wysokiej jakości opracowania. Nowe przepisy w żaden sposób nie zwalniają zatem urzędników z obowiązku wnikliwej weryfikacji rzetelności sporządzonej dokumentacji specjalistycznej.

Nowe przepisy o treści raportów o oddziaływaniu na środowisko

Dominik Wałkowski

Najistotniejszą zmianą wprowadzaną wchodzącą w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. nowelizacją są nowe przepisy regulujące treść opracowań sporządzanych w ramach oceny oddziaływania na środowisko.

Dyrektywa z 13 grudnia 2011 r. (2011/92/UE) w sprawie skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, zmieniona dyrektywą z 16 kwietnia 2014 r. (2014/52/UE), zmierza do udoskonalenia postępowań związanych z oceną oddziaływania na środowisko,

tak aby zapewnić, że ocena ta będzie rzetelna, wszechstronna i efektywna. O pracach legislacyjnych zmierzających do wdrożenia tych rozwiązań do prawa polskiego pisaliśmy już na portalu Co do zasady. Przypomnijmy, że zmiany przepisów mają podnieść jakość ocen oddziaływania na środowisko, zwiększyć ich

wiarygodność i zapewnić pełne wykorzystanie możliwości, jakie daje zastosowanie jednolitej metodyki badań oraz analiza i porównywanie wyników i danych pochodzących z różnych źródeł.

Podniesieniu jakości sprzyjać mają przede wszystkim nowe wymogi co do treści karty informacyjnej przedsięwzięcia oraz raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Pierwszy ze wspomnianych dokumentów przedkłada się organom administracji wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Możliwe jest to również w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli inwestor zwraca się do organu o ustalenie zakresu raportu.

Obecnie wymagane elementy karty informacyjnej przedsięwzięcia określa definicja zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: ustawa). Od przyszłego roku wymagania te będą rozszerzone i zawarte w nowym art. 62a ustawy. Z jednej strony wprowadzenie nowych elementów, które obowiązkowo powinny zostać opisane w karcie, skutkuje zwiększeniem obciążeń po stronie inwestorów, gdyż sporządzenie dokumentacji będzie trudniejsze i bardziej czasochłonne. Z drugiej jednak strony powinno ono przyczynić się do zwiększenia liczby przypadków, w których po przeprowadzeniu wstępnej oceny złożonej dokumentacji urzędnicy zadecydują o braku potrzeby przeprowadzenia pełnej oceny oddziaływania na środowisko, w tym sporządzenia raportu. Praktyczne stosowanie przepisów pokaże, czy te założenia zostaną zrealizowane.

Nowe elementy raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko

Obecnie obligatoryjne elementy raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko określa art. 66 ustawy. Modyfikacja tego przepisu zmierza do realizacji postulatów zawartych we wspomnianej dyrektywie oraz konieczności pełnego wdrożenia wymogu wynikającego z art. 5 ust. 1 dyrektywy oraz załącznika IV do niej.

Dla autorów raportów formalnie oznaczać to będzie rozszerzenie i uszczegółowienie zakresu informacji, które powinny się znaleźć w takim opracowaniu. W praktyce większość specjalistycznych podmiotów zajmujących się sporządzaniem takich opracowań już wcześniej elementy te uwzględniała w przygotowywanej dokumentacji, gdyż przewidywały to dobre praktyki oraz metodyki przyjęte na podstawie przepisów unijnych. Celem procedur przewidzianych we wspomnianej dyrektywie i przepisach prawa krajowego jest bowiem zapewnienie, że przedsięwzięcia, które mogą powodować znaczące skutki w środowisku, przed realizacją zostaną poddane ocenie. Ocena ta ma zidentyfikować i opisać wpływ realizacji planowanego przedsięwzięcia na zdrowie i życie ludzi, faunę i florę, glebę, wody, powietrze, klimat, krajobraz, dobra materialne i dziedzictwo kultury i wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami. Rozszerzenie katalogu obligatoryjnych elementów raportów zasadniczo nie zmierza do rozszerzenia zakresu oceny oddziaływania na środowisko, lecz precyzuje elementy, które w takim opracowaniu winny się znaleźć, aby wspomniana ocena została przeprowadzona wszechstronnie i rzetelnie, a na jej wynikach można było polegać.

Dla autorów raportów niezbędne będzie bardzo wnikliwe przeanalizowanie wprowadza-

nych zmian. Na potrzeby niniejszego artykułu skupimy się tylko na kilku elementach.

Inwentaryzacja przyrodnicza wreszcie uregulowana

Inwentaryzacja przyrodnicza stanowiła wielokrotnie istotny problem w toku oceny oddziaływania na środowisko. Dla autorów raportów i inwestorów oznaczała znaczne wydłużenie procedur (ze względu na konieczność wykonania badań terenowych w różnych okresach roku) i w konsekwencji zwiększenie kosztów. Jednocześnie żaden przepis ustawy nie zawierał wyrażonego wprost obowiązku wykonania takiej inwentaryzacji. To zaś powodowało liczne problemy formalne i spory z urzędnikami.

Zmiany wchodzące w życie z początkiem przyszłego roku mają te wątpliwości usunąć. Nowy art. 66 ust. 1 pkt 2a ustawy określa, że wyniki inwentaryzacji przyrodniczej stanowią załącznik do raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Jednocześnie w tym samym przepisie zawarto definicję tego pojęcia. Należy pod nim rozumieć zbiór badań terenowych przeprowadzonych na potrzeby scharakteryzowania elementów środowiska przyrodniczego. Przedkładanym wraz z raportem wynikiom inwentaryzacji powinien towarzyszyć opis zastosowanej metodyki. Nowelizacja precyzuje również, że w raporcie należy wskazać inne dane, na podstawie których dokonano opisu elementów przyrodniczych. Chodzi przede wszystkim o przedstawienie informacji, które umożliwią urzędnikom zweryfikowanie przedstawionego w raporcie opisu elementów przyrodniczych w przypadku, w którym inwentaryzacja przyrodnicza nie była konieczna.

Przeprowadzenie badań w terenie w formie inwentaryzacji przyrodniczej oraz badań ekologicznych z reguły będzie konieczne w sytuacji, gdy dostępne informacje okażą się nie-

wystarczające z naukowego punktu widzenia do dokonania prawidłowej oceny i upewnienia się, że realizacja danego przedsięwzięcia nie wpłynie niekorzystnie na dany teren. Podobnie bowiem jak proponowanie i wyznaczanie obszarów chronionych (takich jak Natura 2000) opiera się na uwarunkowaniach naukowych, również w toku oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na gatunki i siedliska podlegające ochronie, wykluczenie negatywnego oddziaływania musi odbywać się na podstawie uwarunkowań naukowych. Celem inwentaryzacji jest zatem poznanie struktury, liczebności gatunków i ekosystemów i dokonanie oceny ich znaczenia ekologicznego. Bez szczegółowej inwentaryzacji nie będzie to możliwe. W wytycznych Komisji Europejskiej wskazuje się ponadto, że spis będzie niezbędny również wtedy, gdy analiza istniejących opracowań wskazuje, że przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na teren uznany za istotny dla ochrony przyrody albo na obszar skupiający w swoich granicach istotne gatunki, populacje lub zbiorowiska. Takie podejście zostało również potwierdzone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zarówno w toku proponowania i wyznaczania obszarów Natura 2000, jak i w toku przeprowadzanej oceny wpływu na obszary Natura 2000 i gatunki podlegające ochronie najistotniejszą rolę odgrywają uwarunkowania naukowe. Wykluczenie negatywnego oddziaływania w toku przeprowadzanej oceny powinno nastąpić na podstawie okoliczności, które mają charakter obiektywny. Wymaga tego zasada ostrożności – jedna z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska. Jej uwzględnienie oznacza, że powstające w toku oceny wątpliwości wynikające z braku informacji o gatunkach chronionych rozstrzygane są niejako „na niekorzyść inwestora” i prowadzą do stwierdzenia, że nieko-

rzystny wpływ może wystąpić. Skutkować to może odmową wydania zgody na realizację przedsięwzięcia.

A zatem zastosowanie zasady ostrożności i wykorzystanie w toku oceny badań naukowych oznacza, że aby wykluczyć ryzyko negatywnego oddziaływania, trzeba wykazać, że nie ma racjonalnych wątpliwości co do braku negatywnych skutków w przypadku realizacji przedsięwzięcia. Taki pogląd został wyrażony przez Trybunał w wielu orzeczeniach, m.in. w sprawie C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels przeciwko Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, C-304/05 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej* oraz C-98/03 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*.

Temu ma służyć inwentaryzacja przyrodnicza.

Uwzględnienie dokumentów strategicznych

Istotną nowością jest obowiązek odniesienia się w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko do celów środowiskowych wynikających z dokumentów strategicznych istotnych z punktu widzenia realizacji przedsięwzięcia (art. 66 ust. 1 pkt 11a ustawy). Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien także uwzględniać informacje o środowisku wynikające ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, istotne z punktu widzenia danego przedsięwzięcia (art. 66 ust. 7 ustawy). Trudno przecenić znaczenie tej zmiany. Dzięki niej możliwe będzie zapewnienie spójności między analizami opracowywanymi na poziomie strategicznym (nawet jeżeli mają znaczenie lokalne) a oceną oddziaływania na środowisko poszczególnych przedsięwzięć. Ten brak spójności często jest istotną wadą wielu opracowań środowiskowych.

Kumulowanie się oddziaływań

Inną nowością, na którą warto zwrócić uwagę, jest obowiązek uwzględnienia informacji na temat powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych, zrealizowanych lub planowanych. Ustawodawca określił to w art. 66 ust. 1 pkt 3b ustawy w bardzo zawili sposób. Warto to wyjaśnić.

Informacje na temat powiązań z innymi przedsięwzięciami powinny zawierać informacje o kumulowaniu się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych, zrealizowanych lub planowanych. Podczas gdy te pierwsze dwa kryteria nie budzą większych wątpliwości, problematyczne może być wskazanie, które planowane przedsięwzięcia mają być przy takim opisie kumulowania uwzględnione. Problemem może być brak wiedzy o planowanych przedsięwzięciach (gdyż wobec braku fizycznej ingerencji w przestrzeni istnieją one jedynie „na papierze”) lub niepotrzebne uwzględnianie planowanych przedsięwzięć, które być może nigdy nie powstaną. Wreszcie brak konkretnych informacji o planowanych inwestycjach może oznaczać trudności lub wręcz brak możliwości określenia ich rzeczywistego wpływu i kumulowania się oddziaływań albo też błędną ocenę takiego wpływu. Można również sobie wyobrazić, że planowane są przedsięwzięcia, których realizacja wzajemnie się wyklucza i z pewnością można założyć, że co najwyżej jedno z nich będzie mogło zostać zrealizowane. Ustawodawca podjął próbę rozwiązania tych problemów poprzez wyraźne określenie, że informacje o kumulowaniu się oddziaływań powinny uwzględniać jedynie takie planowane przedsięwzięcia, dla których wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Wydaje się, że chodzi o ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

To może budzić trudności praktyczne, gdyż procedury związane z oceną oddziaływania na środowisko są z reguły długotrwałe i czasochłonne. Nierzadko może zatem dojść do sytuacji, w której w trakcie trwającego niekiedy kilka lub kilkanaście miesięcy postępowania administracyjnego zostanie wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla innego przedsięwzięcia zlokalizowanego w sąsiedztwie ocenianego, co spowoduje powstanie obowiązku uwzględnienia go w ramach oceny kumulowania się. Z jeszcze trudniejszą sytuacją formalnoprawną będziemy mieli do czynienia, gdy taka decyzja dla innego przedsięwzięcia zostanie wydana w toku postępowania odwoławczego. W takim przypadku inwestor i organ odwoławczy będą zmuszeni uzupełnić elementy oceny poprzez uwzględnienie kumulowania się z tym przedsięwzięciem, dla którego właśnie uzyskano decyzję środowiskową.

Z innego rodzaju problemem będziemy mieli do czynienia, gdy w trakcie postępowania decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla innego przedsięwzięcia zostanie zmieniona lub uchylona. To również może mieć wpływ na toczące się postępowanie i sposób, w jaki oddziaływanie innych przedsięwzięć ocenia się w ramach analizy oddziaływań skumulowanych.

Wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenie analizy kumulowania się jedynie do planowanych przedsięwzięć, dla których wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, nie bierze również pod uwagę tego, że mógł już upłynąć okres, w którym decyzja ta może zostać wykorzystana w celu uzyskania kolejnych decyzji w procesie inwestycyjnym. W takim przypadku przedsięwzięcie, którego dotyczy taka pozostająca w obrocie prawnym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, nie będzie już mogło zostać zrea-

lizowane na podstawie tej decyzji (inwestor pragnący zrealizować taką inwestycję będzie musiał uzyskać nową decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach), ale jednocześnie przedsięwzięcie opisane w tej decyzji będzie musiało zostać uwzględnione w ramach analizy kumulowania się oddziaływań.

Na koniec warto dla porządku zaznaczyć, że podobny wymóg przewidziano w odniesieniu do karty informacyjnej przedsięwzięcia. Ustawodawca wyraźnie wskazał jednak, że karta informacyjna przedsięwzięcia nie musi zawierać informacji o skumulowaniu oddziaływań z innymi planowanymi przedsięwzięciami, gdyż wystarczy zamieszczenie danych o przedsięwzięciach realizowanych i już zrealizowanych, i to tylko w zakresie, w jakim ich oddziaływanie mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem.

Warto również zwrócić uwagę na to, że w przypadku karty informacyjnej przedsięwzięcia ustawodawca nie ograniczył analizy innych przedsięwzięć jedynie do takich, dla których wydano decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach. Nie jest to przeoczenie. Nie chodzi również o to, aby uwzględniać przedsięwzięcia, które są realizowane niezgodnie z prawem, bez uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. To rozwiązanie ma sprawić, że przy ocenie kumulowania się będą uwzględniane drobniejsze przedsięwzięcia, które same w sobie nie mogą znacząco oddziaływać na środowisko, lecz w wyniku kumulacji ich oddziaływań może dojść do istotnego negatywnego wpływu na środowisko.



Nawet Trybunał poinformuje o środowisku

Dominik Wałkowski

Przy okazji nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie ustawodawca zdecydował się poprawić przepisy o informacjach o środowisku i rozszerzyć krąg podmiotów zobowiązanych do udostępniania takich danych.

Prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie jest jednym z podstawowych praw zagwarantowanych każdemu na mocy Konstytucji RP (art. 74 ust. 3), umów międzynarodowych (Konwencja z Aarhus) i przepisów unijnych (dyrektywa 2003/4/WE). Z prawem tym skorelowany jest obowiązek organów administracji (od przyszłego roku: władz publicznych), by udostępniać każdemu informacje o środowisku i jego ochronie znajdujące się w posiadaniu tych organów (władz) lub które są dla nich przeznaczone. Do danych podlegających udostępnieniu, oprócz informacji dotyczących stanu poszczególnych elementów środowiska oraz emisji, zalicza się również przepisy, polityki, programy i porozumienia dotyczące ochrony środowiska, a także raporty na temat realizacji przepisów.

Zakres, tryb i zasady realizowania tego prawa określa obecnie ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Od przyszłego roku zostaną do niej wprowadzone liczne drobniejsze i bardziej istotne zmiany. Dwie z nich zasługują na dokładniejsze omówienie: rozszerzenie kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji oraz nowe uregulowanie sytuacji, w których urzędnicy

mogą odmówić przekazania żądanych informacji.

Nie tylko organy administracji będą informować o środowisku

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym do udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie obowiązane są **organy administracji**, do których zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 9 wspomnianej wyżej ustawy zalicza się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, a także inne podmioty powołane do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony.

Ustawodawca zdecydował, że krąg podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie zostanie powiększony. Dzięki temu zapewniona zostanie zgodność ze wspomnianymi na wstępie przepisami prawa unijnego i Konwencją z Aarhus. Dlatego od 2017 r. omawiany obowiązek informacyjny spoczywać będzie na **władzach publicznych**, do których ustawodawca zaliczył nie tylko organy administracji, lecz również Sejm, Senat, Prezydenta RP, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa (art. 3 ust. 1 pkt 15a ustawy w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2017 r.).

Warto dokładniej przeanalizować, jakiego rodzaju instytucje kryją się pod niektórymi ze wspomnianych pojęć.

Podobnie jak do tej pory, od 1 stycznia 2017 r. pojęcie organów administracji obejmować będzie ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony.

Nowością jest zaliczenie do podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie również sądów i trybunałów. Obowiązek taki spoczywać będzie zatem na Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych, sądach wojskowych, Trybunale Konstytucyjnym i Trybunale Stanu. Nie należy jednak oczekiwać, że od przyszłego roku społeczeństwo uzyska dostęp do akt spraw, które będą dotyczyć środowiska lub w których znajdować się będą informacje o środowisku. Nowelizacja wprost wskazuje bowiem, że obowiązek udostępniania informacji o środowisku nie dotyczy działalności orzeczniczej sądów i trybunałów. Udostępnieniu podlegać zatem będą wyłącznie informacje wykraczające poza ten zakres. W praktyce, ze względu na funkcje spełniane przez sądy i trybunały, niewiele będzie więc informacji o środowisku, które podlegać będą ujawnieniu. Inne rozwiązanie ustawodawcze stanowiłoby jednak zbyt dużą ingerencję w specyficzny charakter postępowań sądowych i zapewne w ostatecznym rozrachunku przyniosłoby więcej zagrożeń niż korzyści. Należy również mieć na uwadze, że prawo europejskie dopuszcza wyłączenie z organów lub instytucji zobowiązanych do udostępniania informacji tych pełniących funkcje sądowe. Oczywiście powyższe ogra-

niczenie nie ma wpływu na realizację uprawnień wynikających z przepisów o dostępie do informacji publicznej. Zakres i tryb udostępniania tych informacji określają inne przepisy.

Do organów kontroli państwowej objętych pojęciem władzy publicznej należy zaliczyć Najwyższą Izbę Kontroli. Z kolei organami ochrony prawa są Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka. Wątpliwości budzi możliwość zaliczenia do kategorii władz publicznych w rozumieniu komentowanych przepisów instytucji takich jak Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji lub Narodowy Bank Polski.

Odmowa udostępnienia informacji o środowisku

Druga z istotnych zmian dotyczy sytuacji, w których zobowiązany podmiot władzy publicznej może odmówić udostępnienia informacji o środowisku.

Obecnie regulacja ta jest stosunkowo prosta. Jeżeli żądane informacje dotyczą pewnych kategorii danych podlegających szczególnej ochronie, takich jak sprawy objęte postępowaniem sądowym, dane osobowe, informacje dotyczące obronności i bezpieczeństwa państwa, urzędnicy mają obowiązek wydania decyzji odmownej. Po 1 stycznia 2017 r. odmowa udostępnienia informacji będzie fakultatywna. Rozstrzygając o udostępnieniu informacji, określony podmiot władzy publicznej będzie musiał najpierw rozważyć interes publiczny przemawiający za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku.

Uzasadniając opisywaną zmianę, wskazano, że bezwzględna odmowa udostępnienia informacji została zakwestionowana przez Komisję Europejską jako niezgodna z dyrektywą 2003/4/WE z 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska. Istotnie, nowelizacja roz-

wiązuje ten problem, ale też może powodować nowe trudności praktyczne. Ponadto wydaje się, że niezgodność z prawem unijnym nie została całkowicie wyeliminowana. Warto zauważyć, że zgodnie ze wspomnianą dyrektywą państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na pewne chronione wartości. Polski ustawodawca jest jednak mniej kategoryczny i dopuszcza odmowę udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli czynność ta „może naruszyć” ochronę pewnych wartości. A zatem odmowa udostępnienia informacji może nastąpić nie tylko w przypadku ustalenia, że doprowadzi to do naruszenia pewnych wartości, lecz nawet wtedy, gdy potencjalnie może spowodować taki skutek. Pozornie niewielka różnica językowa w praktyce wyposaża zobowiązane podmioty w duży zakres swobody decyzyjnej. Z kolei uprawnieni do uzyskania informacji

będą mieli duże trudności w wykazaniu swoich racji, jeżeli nie będą zgadzać się z negatywnym stanowiskiem organu. W praktyce spoczywać będzie na nich ciężar wykazania, że przekazanie żądanych danych nie spowoduje potencjalnego zagrożenia naruszenia określonych wartości. W praktyce przeprowadzenie takiego dowodu może być niemożliwe. Wydaje się zatem, że tego typu zmiana jest trochę zbyt daleko idąca. Należy pamiętać, że zgodnie z dyrektywą 2003/4/WE podstawy do odmowy udostępnienia informacji powinny być interpretowane zawężająco, przy uwzględnieniu publicznego interesu ujawnienia informacji w konkretnym przypadku (art. 4 ust. 2 dyrektywy). Odmowa udostępnienia informacji powinna zatem następować wyjątkowo.

Czy od przyszłego roku tajemnice handlowe będą mniej chronione?

Dominik Wałkowski

Nowelizacja przepisów o ocenach oddziaływania na środowisko, która wchodzi w życie z początkiem 2017 r., zmienia również przepisy regulujące udostępnianie informacji o środowisku objętych tajemnicą przedsiębiorstwa.

Wydawać by się mogło, że informacje poufne lub tajemnice handlowe przedsiębiorców nie mogą być ujawniane jako informacja o środowisku. Obowiązek udostępnienia takich danych spoczywa bowiem nie na przedsiębiorcach, lecz na władzy publicznej. W praktyce zdarza się jednak, że te ostatnie w ramach prowadzonych postępowań uzyskują od przedsiębiorców dokumenty zawierające in-

formacje poufne, np. opracowania stanowiące załączniki do składanych wniosków o wydanie pozwoleń. Również uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w wielu przypadkach wymaga przedstawienia raportu o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko wraz ze szczegółowym opisem planowanych do zastosowania urządzeń i technologii, charakterystykami technicznymi

itp. Takie dokumenty mogą zawierać poufne informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa. Chodzi zatem w szczególności o opracowania specjalistyczne, opisy procesów technologicznych i uwarunkowań finansowych, które towarzyszą dokumentacji przekazywanej przez podmioty korzystające ze środowiska w ramach postępowań administracyjnych związanych z uzyskaniem pozwoleń czy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Przepisy nakazują władzom publicznym udostępnić każdemu informacje o środowisku i jego ochronie, jeżeli te informacje znajdują się w posiadaniu władz publicznych lub stanowią informacje dla nich przeznaczone. Wydawałoby się zatem, że poufne elementy dokumentacji stanowiącej załączniki do wniosków o wydanie pozwoleń wchodzą w zakres tej kategorii danych. Czy zatem podmioty władzy publicznej mają je udostępnić?

Nie wszystkie informacje o środowisku są udostępniane

Prawo dostępu do informacji o środowisku nie jest nieograniczone. Organy administracji mają obowiązek (a nie jedynie prawo) odmówić udostępnienia danych o środowisku, m.in. w przypadku, gdy dotyczą one „informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, dostarczonych przez osoby trzecie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli udostępnienie tych informacji mogłoby pogorszyć konkurencyjną pozycję tych osób i złożyły one uzasadniony wniosek o wyłączenie tych informacji z udostępniania”. Aby nie obciążać urzędników obowiązkiem oceny, czy dana informacja może być udostępniona, a zatem czy potencjalnie stanowi tajemnicę, przedsiębiorca powinien złożyć odpowiedni wniosek. Należy pamiętać, że wyłączenie z udostępniania dotyczyć może tylko informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa,

a ponadto musi istnieć zagrożenie pogorszenia pozycji konkurencyjnej przedsiębiorcy. Nie można zatem domagać się wyłączenia z udostępnienia wszelkich informacji.

Ponadto ustawa nie dopuszcza możliwości wyłączenia z udostępniania informacji o emisjach pyłów lub gazów, ścieków, wytwarzanych odpadach, poziomie emitowanego hałasu i poziomie emitowanych pól elektromagnetycznych.

Po 1 stycznia decydować będzie urzędnik

Przepisy o udostępnianiu informacji o środowisku zmieniają się z początkiem 2017 r. Nowością jest modyfikacja katalogu przesłanek, które mogą stanowić podstawę odmowy udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie. Pozornie drobną, lecz w praktyce znaczącą zmianą jest wprowadzenie fakultatywności w zakresie sformułowania takiej odmowy. Urzędnicy nie będą już mieli obowiązku odmowy udostępnienia informacji, lecz będzie to jedynie ich uprawnienie. A zatem po 1 stycznia 2017 r. może się zdarzyć, że urzędnicy zgodnie z prawem udostępnią informacje stanowiące tajemnice, nawet jeśli przedsiębiorca wykazał, że określone informacje mają taki charakter, i nawet jeśli ich ujawnienie doprowadzi do pogorszenia pozycji konkurencyjnej przedsiębiorcy.

Ponadto nowością jest wprowadzenie wymogu, by nie tylko złożyć wniosek o wyłączenie informacji o wartości handlowej, lecz również zawrzeć w tym wniosku szczegółowe wyjaśnienie ryzyka pogorszenia pozycji konkurencyjnej.

Wniosek o wyłączenie informacji z udostępniania może zostać złożony nie później niż w terminie 14 dni od dnia dostarczenia władzom publicznym informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, objętych tajemnicą przedsiębiorstwa. Takie roz-

wiązanie jest zasadne, gdyż skraca okres niepewności między złożeniem określonych informacji a ewentualnym żądaniem odmowy ich udostępnienia. W innym bowiem przypadku organy administracji cały czas musiałyby wstrzymywać się z udostępnieniem informacji, mając na uwadze ewentualny wpływ uzasadnionego wniosku o wyłączenie z udostępniania. Należy zatem przyjąć, że w przypadku złożenia wniosku o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie przed upływem wspomnianego 14-dniowego terminu organ administracji powinien wstrzymać się z rozpatrzeniem takiego wniosku, dopóki nie upłynie termin na złożenie wniosku o wyłączenie.

Niekorzystne zmiany

Zgodnie ze zmianami wchodzącymi w życie z początkiem przyszłego roku władze publiczne w pewnych przypadkach jedynie „mogą”, lecz nie są zobowiązane odmówić udostępnienia informacji o środowisku. W świetle powyższego, nawet jeżeli przedsiębiorca spełnił wszystkie wymagane ustawą przesłanki, tj. złożył odpowiedni wniosek,

należycie go uzasadnił, uczynił to w terminie i należycie wykazał możliwość pogorszenia pozycji konkurencyjnej w przypadku ujawnienia informacji, to i tak urzędnik nie naruży prawa, jeżeli zdecyduje się udostępnić innej osobie takie dane. Nowe przepisy nakazują bowiem rozważyć interes publiczny przemawiający za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku, ale nie przesądzają, co z takiego rozważenia ma wynikać. Nowe przepisy zmniejszają zatem w tym zakresie pewność prawa i narażają przedsiębiorców na pogorszenie pozycji konkurencyjnej ze względu na zbyt szeroką możliwość udostępniania tajemnic przedsiębiorstwa. Wydaje się, że w świetle takich zmian najkorzystniejsze dla przedsiębiorców będzie w miarę możliwości nieprzekazywanie urzędnikom informacji stanowiących tajemnice przedsiębiorstwa, chyba że będzie to absolutnie niezbędne.



Autorzy



Dr Maciej Kielbowski jest adwokatem w praktyce postępowań sądowych i arbitrażowych. Zajmuje się różnorodnymi postępowaniami sądowymi na wszystkich etapach prowadzenia sporu: od analizy zasadności roszczeń i czynności przedprocesowych, poprzez uzyskiwanie zabezpieczenia i właściwe postępowanie sądowe, po etap egzekucji należności. Doradza też w wielu sprawach administracyjnych oraz prowadzonych przed sądami administracyjnymi. Pracuje przy szeregu spraw sądowych związanych z prowadzeniem inwestycji w sektorze energii odnawialnej, odnoszących się m.in. do praw do gruntów pod inwestycje czy nieuczciwej konkurencji. Brał udział m.in. w postępowaniach sądowych związanych z transgraniczną upadłością na podstawie rozporządzenia WE 1346/2000, w sporach dotyczących budowy infrastruktury EURO 2012, w sprawach dotyczących uznawania wyroków polskich i zagranicznych sądów arbitrażowych i w procesach odszkodowawczych. Na bieżąco doradza w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych związanych z prowadzeniem istotnych inwestycji infrastrukturalnych oraz w postępowaniach związanych z rynkiem kolejowym. Ma doświadczenie w prowadzeniu sporów sądowych na rzecz klientów z sektora bankowego, związanych m.in. z nabywaniem nieruchomości oraz pośrednictwem w wykonywaniu na rzecz banków czynności bankowych w obrocie gospodarczym.

E-mail: maciej.kielbowski@wardynski.com.pl



Bartosz Kuraś , LL.M., jest radcą prawnym w praktykach transakcji i prawa korporacyjnego oraz prawa ochrony środowiska. Specjalizuje się w prawie ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z odpowiedzialnością za szkody w środowisku i gospodarką odpadami, a także w prawie handlowym, zwłaszcza w zakresie transakcji fuzji i przejęć oraz bieżącej obsługi korporacyjnej spółek handlowych. Uczestniczył w szeregu projektów transakcyjnych obejmujących w szczególności nabywanie i zbywanie przedsiębiorstw, ich składników, jak również udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

E-mail: bartosz.kuras@wardynski.com.pl



Martyna Robakowska jest członkiem praktyki transakcji i prawa korporacyjnego oraz prawa ochrony środowiska, a także doktorantką w Katedrze Prawa Cywilnego, Handlowego i Ubezpieczeniowego na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zajmuje się zagadnieniami prawnej ochrony środowiska, w szczególności związanymi z odpowiedzialnością cywilnoprawną za naruszenie wymagań ochrony środowiska. Uczestniczy w przygotowywaniu opinii prawnych i pism sporządzanych w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych dotyczących licznych kwestii środowiskowych. Bierze także udział w projektach transakcyjnych, których przedmiot stanowią zarówno aktywa, jak i udziały i akcje w spółkach kapitałowych.

E-mail: martyna.robakowska@wardynski.com.pl



Dominik Wałkowski jest adwokatem, kieruje praktyką prawa ochrony środowiska. Jest też członkiem praktyki transakcji i prawa korporacyjnego. Zajmuje się głównie sprawami z zakresu polskiego, europejskiego i międzynarodowego prawa ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań prawnych procesów inwestycyjnych, jak i zagadnień związanych z odpowiedzialnością podmiotów oraz członków organów spółek za naruszenie przepisów dotyczących ochrony środowiska oraz spowodowanie szkody w środowisku. Jego doświadczenie obejmuje również problematykę prawa międzynarodowego publicznego, w tym w szczególności prawa morza. Uczestniczy w prowadzeniu kompleksowej analizy *due diligence* zarówno polskich, jak i międzynarodowych podmiotów gospodarczych.

E-mail: dominik.walkowski@wardynski.com.pl

Praktyka prawa ochrony środowiska

Od wielu lat świadczymy pomoc prawną i reprezentujemy klientów w postępowaniach administracyjnych i sądowych związanych z problematyką ochrony środowiska. Doradzamy w zakresie unormowań wynikających z regulacji prawa polskiego, jak również w kontekście wymogów wynikających z aktów prawa unijnego oraz umów międzynarodowych. Zajmujemy się skomplikowanymi zagadnieniami prawa ochrony środowiska uwzględniając aspekty transgraniczne, a także oddziaływaniem na środowisko znaczących przedsięwzięć przemysłowych lub infrastrukturalnych.

W szczególności zajmujemy się doradztwem w sprawach dotyczących takich zagadnień jak:

- ocena oddziaływania na środowisko i ocena oddziaływania na obszary Natura 2000 w procesie inwestycyjnym, w tym postępowania związane z transgranicznym oddziaływaniem na środowisko;
- ryzyko prawne związane z oddziaływaniem prowadzonej działalności na środowisko, odpowiedzialność za szkody w środowisku, w tym za zanieczyszczenie o charakterze historycznym;
- odpowiedzialność przedsiębiorców oraz kadry zarządzającej za szkody w środowisku lub za naruszenie wymogów prawa ochrony środowiska;
- uczestnictwo podmiotów w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych;
- wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin, produktów biobójczych oraz produktów leczniczych weterynaryjnych;
- obowiązki związane z gospodarowaniem zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym (WEEE) oraz pojazdami wycofanymi z eksploatacji;
- formalnoprawne zagadnienia związane z wykonywaniem prac geologicznych, poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż kopalin oraz wydobywaniem kopalin ze złóż.

O kancelarii

Kancelaria Wardyński i Wspólnicy została założona w 1988 roku. Czerpiemy z najlepszych tradycji kancelarii adwokackich w Polsce. Skupiamy się na biznesowych potrzebach naszych klientów, pomagając im znaleźć skuteczne i praktyczne rozwiązanie najtrudniejszych problemów prawnych.

Firma jest szczególnie ceniona przez klientów i konkurencję za swoje usługi w dziedzinie sporów, transakcji, własności intelektualnej, nieruchomości i reprivatyzacji.

Obecnie w firmie jest ponad 100 prawników świadczących obsługę prawną w języku polskim, angielskim, francuskim, niemieckim, hiszpańskim, rosyjskim, czeskim i koreańskim. Nasze biura znajdują się w Warszawie, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu.

Klientom doradzamy w następujących dziedzinach: bankowość i finansowanie projektów, *compliance*, dochodzenie trudnych wierzytelności, doradztwo dla klientów indywidualnych, fuzje i przejęcia, infrastruktura, instytucje finansowe, kontrakty w obrocie profesjonalnym, *life science*, nieruchomości i inwe-

stycje budowlane, nowe technologie, obsługa klientów z sektora rolnictwa, obsługa korporacyjna, ochrona danych osobowych, ochrona zdrowia, outsourcing, podatki, pomoc publiczna, postępowania sądowe i arbitrażowe, prawo energetyczne, prawo europejskie, prawo karne, prawo konkurencji, prawo lotnicze, prawo ochrony środowiska, prawo pracy, prawo sportowe, prawo upadłościowe, *private equity*, reprivatyzacja, restrukturyzacja, rynki kapitałowe, sprzedaż detaliczna i sieci sprzedaży, transport, ubezpieczenia, usługi płatnicze, własność intelektualna, zamówienia publiczne i partnerstwo publiczno-prywatne.

Dzielimy się wiedzą i doświadczeniem za pośrednictwem portalu dla prawników i przedsiębiorców (www.codozasady.pl), firmowego Rocznika, a także publikacji z serii „Prawo w praktyce”. Jesteśmy też wydawcą pierwszej polskojęzycznej aplikacji o tematyce prawnej na urządzenia mobilne (Wardyński+). Aplikację można pobrać nieodpłatnie w App Store i Google Play.

www.wardynski.com.pl

www.codozasady.pl

Wardyński+

Wardyński i Wspólnicy
Al. Ujazdowskie 10
00-478 Warszawa

Tel.: 22 437 82 00, 22 537 82 00

Faks: 22 437 82 01, 22 537 82 01

E-mail: warsaw@wardynski.com.pl ●