



Kamil Olzacki

Uniwersytet Gdański, Polska
kamilolzacki@gmail.com
ORCID: 0000-0003-4180-9001

Problem kwalifikacji przedsięwzięć na tle koncepcji prawnej ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko

ABSTRAKT

Zbliżające się wielkimi krokami wyzwania klimatyczne stawiają pod znakiem zapytania skuteczność krajowych i europejskich procedur mających na celu ochronę środowiska naturalnego. Autor niniejszej pracy podjął próbę zarysowania ogólnych ram prawnych polityki środowiskowej UE, przedstawiając przy tym sens i znaczenie zasad prewencji i przezorności. Opisał także unijne i krajowe normy regulujące procedurę oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Celem wywodu było ukazanie swoistej ewaluacji obowiązującej regulacji w zakresie omawianej instytucji, ze szczególnym uwzględnieniem tych przepisów, które dotyczą kwalifikacji realizowanych inwestycji do przeprowadzenia oceny. Autor posłużył się metodą dogmatyczno-prawną oraz przeanalizował wiele pozycji bogatej literatury przedmiotu. Analiza omawianego zagadnienia wykazała, iż na tle bieżącej regulacji kształtującej ramy prawne procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rysuje się swoisty problem kwalifikacji przedsięwzięć. Ich kazuistyczna egemplifikacja może prowadzić do wystąpienia swoistej luki, umożliwiającej realizację nawet wysoce zagrażających środowisku inwestycji bez konieczności przeprowadzenia oceny ich oddziaływania na środowisko. By omawiana na łamach niniejszej pracy instytucja w sposób skuteczny przeciwdziałała realizacji wszelkich inwestycji mogących zagrozić środowisku, konieczna jest odpowiednia zmiana bieżącej regulacji kształtującej jej ramy prawne.

SŁOWA KLUCZOWE

środowisko, ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zasada prewencji, zasada przezorności, kwalifikacja przedsięwzięć

The problem of qualification of projects on the background of the environmental impact assessment legal concept

ABSTRACT

The rapidly approaching climate challenges call into question the effectiveness of national and European environmental protection procedures. The author has tried to outline the general legal framework of the EU environmental policy, present the sense and meaning of the Principle of Preventive Actions and the

Precautionary Principle, and then describe the EU and national standards regulating the environmental impact assessment procedure. The paper aimed to evaluate the regulation in the scope of the discussed institution, with particular emphasis on those provisions regulating which project shall be made subject to an assessment. For this purpose, the author used the dogmatic-legal method and analyzed the literature. The analysis of the discussed issue showed that, against the background of the current regulations shaping the legal framework for the environmental impact assessment procedure, a specific problem of project qualification emerges. Casuistic exemplification of projects that shall be made subject to an assessment may lead to a specific gap, which enables the implementation of even highly environmentally hazardous investments without the need to conduct an environmental impact assessment. For the institution discussed in this paper to effectively counteract the implementation of any investments that may pose a threat to the environment, it is necessary to change the current regulations shaping its legal framework accordingly.

KEYWORDS

environment, environmental impact assessment, Principle of Preventive Actions, the Precautionary Principle, qualification of projects

Wprowadzenie

Naukowcy są dziś zgodni co do tego, iż ogół działalności człowieka prowadzi do stopniowej degradacji wielu komponentów ekosystemu naszej planety. Uznaje się, iż na skutek antropresji globalna średnia temperatura wzrosła o 1°C w stosunku do epoki przedindustrialnej i, co istotne, nadal będzie rosnąć – o 0,2°C co każdą dekadę. Większość zauważalnych aktualnie zmian klimatycznych jest bezpośrednim skutkiem jedynie ostatnich siedemdziesięciu lat działalności człowieka¹. Taki stan rzeczy w sposób bezprecedensowy prowadzi do realnego wyniszczenia wielu elementów środowiska oraz powoduje zagrożenie dla życia i zdrowia człowieka.

Początek nowego milenium zaowocował wprowadzeniem do dyskursu naukowego propozycji nowej epoki geologicznej. Laureat Nagrody Nobla w dziedzinie chemii, Paul J. Crutzen, oraz biolog Eugene F. Stoermer na łamach artykułu *The “Anthropocene”*, opublikowanego w czasopiśmie „Global Change Newsletter”, zaproponowali, by epokę tę nazwać „antropocenem”. Zabieg ten miał zwrócić uwagę na szkodliwy wpływ, jaki działalność człowieka wywiera na środowisko przyrodnicze. Badacze przewidywali także, iż jednym z kluczowych zadań w przyszłości ludzkości, wymagającym intensywnych wysiłków badawczych i odpowiedniego wykorzystania zasobów wiedzy, będzie opracowanie ogólnoświatowej strategii mającej na celu zrównoważenie ekosystemów w walce z globalną antropresją².

1 IPCC, *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, 2018. <https://www.ipcc.ch/sr15/>, dostęp 29.01.2021. Zob. także: NASA, *Overview: Weather, Global Warming and Climate Change*, <https://climate.nasa.gov/resources/global-warming-vs-climate-change/>, dostęp: 29.01.2020 r.

2 Crutzen, P.J. i Stoermer, E.F., *The “Anthropocene”*, *Global Change Newsletter* 2000, nr 41, 17–18.

Przechodząc na grunt nauk prawnych, wskazać należy, iż różnego rodzaju plany, programy i strategie, które mają ograniczyć szkodliwy wpływ człowieka na środowisko, już w ubiegłym wieku stały się przedmiotem licznych dyskusji prawników i dogmatyków prawa zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym³. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, „troska o środowisko naturalne we współczesnych czasach urasta do rangi jednego z podstawowych celów reglamentacji administracyjnej”⁴. Jednym z wielu instrumentów przeciwdziałających zanieczyszczeniu środowiska jest instytucja oceny oddziaływania na nie – wieloetapowa procedura o charakterze prewencyjnym, mająca zbadać potencjalny wpływ wybranych przedsięwzięć na środowisko jeszcze przed podjęciem decyzji o ich realizacji.

Cel niniejszego wywodu stanowiła próba przedstawienia swoistego problemu kwalifikacji przedsięwzięć, jaki pojawia się na tle koncepcji prawnej ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, i zestawienie go z dyrektywami wynikającymi z zasad prewencji i przezorności. Autor na podstawie metody dogmatyczno-prawnej dokonał analizy literatury przedmiotu, a także obowiązującej regulacji w zakresie instytucji oceny środowiskowej przedsięwzięć, ze szczególnym uwzględnieniem tych przepisów, które regulują zasady kwalifikacji realizowanych inwestycji do jej przeprowadzania. W pierwszej części niniejszej pracy autor zarysował ogólne zasady unijnej polityki środowiskowej, przedstawił ramy prawne oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ujęciu prawa wtórnego UE, jak też postarał się zobrazować relacje pomiędzy omawianą na łamach niniejszego tekstu instytucją a podstawowymi dla całego systemu prawa ochrony środowiska zasadami prewencji i przezorności. W dalszej części pracy autor zaprezentował także krajową procedurę przeprowadzania środowiskowej oceny przedsięwzięć, jak również zarysował tytułowy problem kwalifikacji przedsięwzięć, jawiący się na gruncie obowiązującej regulacji. Całość wywodu wieńczą wnioski autora.

Procedura oceny środowiskowej przedsięwzięć na gruncie regulacji unijnej

Krajowe regulacje kształtujące procedury przeprowadzania prewencyjnych ocen oddziaływania na środowisko wywodzą się wprost z unijnego porządku prawnego. Stąd też przed poczynieniem dalszych rozważań należy zwrócić szczególną uwagę na normy środowiskowe zawarte zarówno w pierwotnych, jak i wtórnych aktach prawa UE. Zgodnie z art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵ wśród głównych celów, do których osiągnięcia powinna przyczyniać się polityka Unii w zakresie ochrony środowiska, znalazły się w szczególności „zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska” (tiret 1) oraz

3 Por. w tym zakresie uwagi poczynione w dalszych podpunktach niniejszej pracy.

4 Szewczyk, M., *Miejsce środowiskowej oceny przedsięwzięcia w systemie prawa*, w: Leoński, Z. et al. (red.), *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Warszawa 2019, s. 65.

5 Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012, 47–390 (dalej: TFUE).

„ostrożne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych” (tiret 3)⁶. Kolejny ustęp tego samego artykułu wprowadza katalog podstawowych zasad, na których UE powinna opierać swoją politykę środowiskową, wymieniając wśród nich: zasadę ostrożności (przezorności), zasadę działania zapobiegawczego (prewencji), zasadę naprawienia szkody w pierwszym rzędzie u źródła oraz zasadę „zanieczyszczający płaci”. Przepis ten wskazuje ponadto, iż polityka UE w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony uwzględniający rozmaite sytuacje w różnych regionach Unii⁷.

Ramy prawne unijnej regulacji w zakresie przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko ukształtowane zostały na mocy aktów prawa wtórnego UE. Pierwszy z nich, dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne⁸, wprowadził do prawa wspólnotowego procedurę prewencyjnej oceny wpływu na środowisko przedsięwzięć, które ze względu na swój charakter, rozmiar lub lokalizację mogą znacząco na nie oddziaływać (procedura OOO). Wskazać należy, iż akt ten w całości zastąpiony został przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁹ (tzw. dyrektywa EIA).

W 1992 r. wspólnotowy porządek prawny wzbogacony został o kolejny akt, który w swojej treści odnosi się do środowiskowej oceny. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory¹⁰ (zwana dalej Dyrektywą Siedliskową)¹¹ wprowadziła instytucję tzw. oceny habitatowej tych planów lub przedsięwzięć, które w sposób istotny mogą oddziaływać na obszar Natura 2000¹². Niemal dekadę później dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z 27 czerwca 2001 r.

6 Zgodnie z art. 191 ust. 1 TFUE polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do osiągnięcia następujących celów: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

7 Art. 191 ust. 2 TFUE.

8 Dziennik Urzędowy L 175, 05/07/1985.

9 Dziennik Urzędowy L 26, 28/1/2012, 1–21. O akcie tym będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszej pracy.

10 Dziennik Urzędowy L 206, 22/7/1992, 102–145.

11 Dyrektywa Siedliskowa razem z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dziennik Urzędowy L 020, 26/1/2010, 7) stanowią podstawę prawną do utworzenia na obszarze Unii Europejskiej sieci Natura 2000 – kompleksowego instrumentu prawa ochrony środowiska, którego celem jest zapewnienie przetrwania rodzimym dla Europy gatunkom roślin i zwierząt oraz siedliskom przyrodniczym (Wierzbowski, B. i Rakoczy, B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 2018, s. 334).

12 Aby przeciwdziałać pogarszaniu się stanu obszarów Natura 2000, art. 6 ust. 3 i 4 Dyrektywy Siedliskowej wprowadza instytucję tzw. oceny habitatowej – specjalnej procedury oceny oddziaływania na siedliska. Podlegają jej wszystkie plany lub przedsięwzięcia, które nie są bezpośrednio związane bądź konieczne do zagospodarowania terenu i które jednocześnie mogą w sposób istotny oddziaływać na obszar Natura 2000 (por. art. 6 ust. 3 Dyrektywy Siedliskowej). Wskazuje się przy tym, iż przedsięwzięcia podlegające ocenie nie muszą być lokalizowane na obszarze objętym ochroną. Decydujące jest bowiem kryterium „oddziaływania w istotny sposób” na ten obszar (Erechemla, A., *Oceny oddziaływania na środowisko, jako przykład realizacji zasady prewencji we wspólnotowym prawie ochrony środowiska*, Studia Europejskie 2007, nr 1, s. 131).

w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko¹³ (tzw. dyrektywa SEA) uzupełniła unijny porządek prawny o procedurę „strategicznej” oceny wpływu na środowisko planów i programów, przygotowanych lub przyjmowanych przez organy krajowe, regionalne i lokalne¹⁴ (procedura SOOS)¹⁵.

W związku z faktem, iż będący przedmiotem niniejszej pracy problem klasyfikacji przedsięwzięć najwidoczniejszy jest na gruncie przepisów kształtujących ramy prawne procedury OOŚ, najważniejszych dla prowadzenia dalszych rozważań regulacji poszukiwać należy w przepisach dyrektywy 2011/92/UE (EIA)¹⁶.

Analiza już samej preambuły do powyższej dyrektywy pozwala wyprowadzić szereg istotnych wniosków. Po pierwsze, unijny prawodawca zdecydował się na ściśle powiązanie instytucji oceny środowiskowej przedsięwzięć z zasadami prewencji i przezorności (ostrożności)¹⁷. Po drugie, jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, procedura OOŚ powinna być przeprowadzana w możliwie najwcześniejszej fazie procesów związanych zarówno z planowaniem technicznym, jak i podejmowaniem decyzji dotyczących realizowanej inwestycji, obejmując przy tym wszystkie możliwe skutki środowiskowego oddziaływania danego przedsięwzięcia¹⁸. Słusznie zauważa Adam Habuda, iż celem wykonania tak rozumianej oceny jest „dostarczenie organom podejmującym rozstrzygnięcie w danej sprawie, a także wszystkim innym podmiotom włączonym w proces decyzyjny, niezbędnych informacji dotyczących skutków planowanego przedsięwzięcia (...) dla stanu środowiska”¹⁹. Po trzecie, analizowana dyrektywa przyznaje państwom członkowskim pewną swobodę w zakresie kwalifikacji przedsięwzięć, które powinny zostać objęte obowiązkiem przeprowadzenia oceny środowiskowej²⁰.

Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 2011/92/UE (EIA) obliguje państwa członkowskie do podjęcia wszelkich niezbędnych środków, aby wybrane przedsięwzięcia podlegały wymogom uzyskania zezwolenia na inwestycję oraz przeprowadzenia oceny w odniesieniu do ich skutków na środowisko, jeszcze przed udzieleniem zezwolenia na ich realizację. Warto wskazać, iż omawiany obowiązek dotyczy wyłącznie tych przedsięwzięć, które „między in-

13 Dziennik Urzędowy L 197, 21/7/2001, 30–37.

14 Erechemla A., op. cit., s. 126.

15 Celem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do uwzględniania aspektów środowiskowych w przygotowaniu i przyjmowaniu planów i programów, które potencjalnie wpływać mogą w sposób znaczący na środowisko (zob. art. 2 i art. 3 dyrektywy 2001/42/WE). W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż procedurze tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko podlega gros projektów dokumentów z zakresu rozwoju lokalnego i regionalnego, w tym te będące jednocześnie instrumentami zarządzania przestrzenią. Jest to o tyle istotne, że instrumenty te w wielu wypadkach determinują rządową i samorządową politykę rozwojową (Nowak, M.J., *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jako instrument zarządzania środowiskiem w wybranych polskich gminach*, *Ekonomia i Środowisko* 2014, nr 1(48), 124–140, s. 126).

16 Jak wskazano powyżej, akt ten zastąpił dyrektywę 85/337/EWG, stając się jednocześnie głównym źródłem unijnych regulacji w zakresie procedury OOŚ.

17 Wskazuje na to już motyw 2 preambuły do dyrektywy 2011/92/UE (EIA).

18 Sprawa C-201/02 *Delena Wells przeciwko Secretary of State for transport, Local Government and the Regions*, ECLI:EU:C:2004:12.

19 Habuda, A., *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*. Warszawa 2013, s. 109.

20 Por. motyw 9 i 10 preambuły do 2011/92/UE (EIA).

nymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji” mogłyby powodować znaczące skutki w środowisku²¹.

Jednocześnie art. 3 ust. 1 dyrektywy doprecyzowuje, iż celem oceny środowiskowej przedsięwzięć jest określenie, opisanie i ocena (dla każdego indywidualnego przypadku) bezpośredniego oraz pośredniego znaczącego wpływu danego przedsięwzięcia na następujące elementy środowiska: ludność i zdrowie ludzkie; różnorodność biologiczną, ze szczególnym uwzględnieniem gatunków i siedlisk chronionych na podstawie Dyrektywy Siedliskowej i Dyrektywy Ptasiej²²; grunty, gleby, wody, powietrze i klimat; dobra materialne, dziedzictwo kulturowe i krajobraz; a także oddziaływanie między powyższymi elementami. Co istotne, ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko może być zintegrowana z istniejącymi procedurami udzielania zezwolenia na inwestycję w państwach członkowskich lub, jeżeli takie nie istnieją, z innymi procedurami albo z procedurami, które będą ustanowione do realizacji celów dyrektywy.

Jedną z ważniejszych – z punktu widzenia niniejszej pracy – regulacji wprowadza art. 4 dyrektywy, który przedsięwzięcia mogące powodować znaczne skutki w środowisku dzieli na dwie grupy. Te z grupy pierwszej (wymienione w załączniku I do dyrektywy) co do zasady obligatoryjnie podlegają obowiązkowi przeprowadzenia prewencyjnej oceny oddziaływania na środowisko. Z kolei w odniesieniu do przedsięwzięć wymienionych w załączniku II to państwa członkowskie powinny samodzielnie zdecydować o obowiązku przeprowadzenia środowiskowej oceny. Akt ten wskazuje ponadto, iż decyzję taką poszczególne kraje mogą podjąć na podstawie badania indywidualnego lub też odpowiednich progów bądź kryteriów. Podczas przeprowadzania badania indywidualnego albo ustalania progów lub kryteriów państwa członkowskie powinny uwzględniać odpowiednie kryteria selekcji wymienione w załączniku III.

Dyrektywa 2011/92/UE reguluje również w szczególności: procedurę przygotowania, a następnie złożenia przez wykonawcę raportu o oddziaływaniu na środowisko (art. 5); zasady wyrażania opinii przez odpowiednie organy w procesie przeprowadzania OOS (art. 6); a także zagadnienia związane z transgranicznym oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko (art. 7). Kwestie te, skądinąd istotne, wydają się jednak irrelevantne dla celu dalszych rozważań poczynionych na łamach niniejszej pracy.

Analiza najważniejszych aktów prawa unijnego, dotyczących zarówno problematyki prawa ochrony środowiska *sensu largo*, jak i – przechodząc na tematykę *stricte* związaną z przedmiotem niniejszej pracy – procedury ocen oddziaływania na środowisko, nakazuje wnioskować, iż unijne procedury środowiskowe w sposób ścisły powiązane zostały z zasadami prewencji i przezorności. Na słuszność tego założenia wskazuje nie tylko literalna, lecz także celowościowa wykładnia postanowień przytoczonych powyżej aktów prawnych. Przed dalszymi rozważaniami należy więc nakreślić przynajmniej podstawowe założenia obu tych zasad.

21 Art. 2 ust. 1 dyrektywy 2011/92/UE (EIA). Użycie w treści regulacji wyrażenia „między innymi” implikuje konieczność uznania katalogu zawartego w tym zdaniu za otwarty.

22 Mianem Dyrektywy Ptasiej określa się dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dziennik Urzędowy L 020, 26/1/2010, 7).

Najogólniej ujmując, ich istotą w systemie prawa ochrony środowiska jest przeciwdziałanie wszelkim możliwym naruszeniom środowiska. Zasada prewencji skierowana jest do podmiotów podejmujących działalność, która w jakikolwiek sposób może negatywnie oddziaływać na środowisko (nawet jeśli skutek takiego działania w rzeczywistości nie następuje). Obliguje ona swoich adresatów do zapobiegania takiemu oddziaływaniu²³. Wskazać należy, iż „obowiązek wynikający z zasady przezorności powstaje (...) wcześniej niż ten wynikający z zasady prewencji”²⁴. Druga z zasad dotyczy bowiem takiej działalności, której skutki oddziaływania na środowisko nie są jeszcze w pełni rozpoznane²⁵. Jak wskazuje Janina Ciechanowicz-McLean, zasada przezorności sprowadza się więc do zwiększonego stopnia prewencji²⁶. W tym wypadku podmiot, który prowadzi daną działalność, powinien podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze, by przeciwdziałać możliwemu naruszeniu²⁷, nawet jeśli negatywne oddziaływanie na środowisko jego działalności nie zostało całkowicie rozpoznane.

Zarówno obowiązek wynikający z zasady prewencji, jak i ten znajdujący swój przejaw w zasadzie przezorności należy interpretować szeroko. W ujęciu podmiotowym spoczywają one bowiem na każdym, kto podejmuje się danej działalności. W ujęciu przedmiotowym natomiast dotyczą jakiegokolwiek negatywnego oddziaływania na środowisko, niezależnie od jego postaci²⁸. W tym zakresie rysuje się zapobiegawcza funkcja przeprowadzania procedur oceny oddziaływania na środowisko, która w opinii autora powinna wieść prym wszędzie tam, gdzie istnieje choćby cień szansy, że dane przedsięwzięcie lub plan mogłyby nawet w najmniejszym stopniu prowadzić do naruszenia środowiska naturalnego.

Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ujęciu przepisów krajowych

Inkorporując do krajowego porządku prawnego postanowienia przywołanych powyżej aktów prawa wtórnego UE, ustawodawca zdecydował się uregulować zasady przeprowadzania wszystkich trzech rodzajów ocen środowiskowych na łamach jednego aktu. Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁹ w jej obecnym brzmieniu reguluje zasady przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (Dział IV), jak też oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz

23 Wierzbowski, B. i Rakoczy, B., op. cit., s. 113.

24 Lew-Gliniecka, K., *Zasada przezorności i zasada prewencji w unijnym prawie ochrony środowiska. Analiza przypadku na tle uwag ogólnych*, Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość 2011, t. 8, s. 210.

25 Wierzbowski, B. i Rakoczy, B., op. cit., s. 113; Pyć, D., *Prawo rozwoju zrównoważonego: zasada prewencji i „zanieczyszczający płaci” w systemie ochrony środowiska morskiego (współczesne tendencje w prawie międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym)*, Prawo Morskie 2002, nr 7, s. 70.

26 Ciechanowicz-McLean, J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*. Warszawa 2019, s. 33.

27 Wierzbowski, B. i Rakoczy, B., op. cit., s. 113.

28 Ibidem, s. 112.

29 Dz.U. z 2020 r. poz. 283 t.j. (dalej: u.u.i.ś.).

oceny habitatowej (Dział V). Z uwagi na fakt, iż problem kwalifikacji przedsięwzięć występuje głównie w przypadku oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko (OOŚ), autor, prowadząc dalszy wywód, skupi się wyłącznie na tej procedurze.

Wskazać należy, iż nie wszystkie przedsięwzięcia kwalifikują się do przeprowadzenia procedury OOŚ. W art. 60 u.u.i.ś. zawarta została delegacja ustawowa dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (grupa I), przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (grupa II), a także przypadki, w których zmiany dokonywane w obiektach kwalifikowane są jako przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stanowi element obligatoryjny realizacji projektów zaliczanych do I grupy³⁰. W grupie II obowiązek takiej oceny może zostać stwierdzony przez uprawniony do tego organ na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy³¹.

Analizowana ustawa wprost definiuje „ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko” jako postępowanie obejmujące w szczególności weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu³². Środowiskowa ocena przedsięwzięć stanowi więc proces skomplikowany, na który składają się następujące elementy: kwalifikacja przedsięwzięcia do przeprowadzenia oceny (tzw. *screening*), ustalenie zakresu raportu (*scoping*)³³, uzyskanie odpowiednich opinii i uzgodnień oraz partycypacja społeczna w procesie podejmowania decyzji.

Ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się w ramach: etapu zasadniczego – postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach³⁴, etapu wykonawczego (tzw. ponownej oceny)³⁵ lub postępowania w sprawie wyda-

30 „Ustawodawca w art. 59 ust. 1 ustawy z 2008 r. posłużył się zwrotem «przeprowadza się», który wyłącza jakikolwiek luz decyzyjny organu administracji architektoniczno-budowlanej. Jest to obowiązek ustawowy i jego realizacja nie może być przedmiotem oceny organu wydającego decyzję środowiskową” (zob. Wyrok WSA w Warszawie z 4 grudnia 2017 r., VII SA/Wa 427/17, LEX nr 2436072).

31 Zob. art. 59 ust. 1 u.u.i.ś.

32 Art. 3 ust. 1 pkt 8 u.u.i.ś. Z kolei poprzez „przedsięwzięcie” należy rozumieć zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko, polegającą na przekształceniu albo zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopaliny; przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty (zob. art. 3 ust. 1 pkt 13 u.u.i.ś.).

33 *Scoping* jest procesem fakultatywnym dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (w tym zakresie to wnioskodawca, składając wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, załączając raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko uprawniony jest do złożenia karty informacyjnej przedsięwzięcia wraz z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu). W przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (stwierdzając obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji, organ określa jednocześnie zakres raportu), a także, gdy planowane przedsięwzięcie może transgranicznie oddziaływać na środowisko (zob. art. 63 ust. 4, art. 69 ust. 1 i 2 u.u.i.ś.), *scoping* jest obligatoryjny.

34 W tym zakresie wskazać należy, iż wydanie decyzji środowiskowej następuje w szczególności przed uzyskaniem: decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu albo projektu architektoniczno-budowlanego oraz decyzji o pozwoleniu na wzniesienie robót budowlanych; decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę obiektów jądrowych; decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także przed uzyskaniem wielu innych decyzji, koncesji i pozwoleń, enumeratywnie wliczonych w art. 72 ust. 1-1b u.u.i.ś.

35 Zob. art. 88 u.u.i.ś.

nia pozwolenia na budowę dla inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej bądź inwestycji jej towarzyszącej³⁶. W ramach omawianej oceny określa się, analizuje oraz ocenia:

- bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na: środowisko, ludność (w tym zdrowie i warunki życia ludzi), dobra materialne, zabytki, krajobraz (w tym krajobraz kulturowy), wzajemne oddziaływanie między tymi elementami, a także wpływ na dostępność do złóż kopaliny;
- ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych;
- możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- wymagany zakres monitoringu³⁷.

W literaturze wskazuje się, iż „rodzaj i zakres analizowanych i ocenianych efektów ekologicznych zależą przede wszystkim od rodzaju inwestycji i miejsca jej lokalizacji, a tym samym od jej możliwych oddziaływań na poszczególne elementy środowiska naturalnego”³⁸.

Omawiane na łamach niniejszej pracy postępowanie, co do zasady, kończy się w momencie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jej uzyskanie wymagane jest w procesie realizacji zarówno przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (grupa I), jak i tych, których oddziaływanie na środowisko może być jedynie potencjalnie znaczące (grupa II). Uznać należy, za orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż omawiana decyzja „ma charakter *sui generis* «rozstrzygnięcia wstępnego», względem przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i pełni względem niego w istocie funkcję prejudycjalną”³⁹. Dopiero bowiem po jej wydaniu możliwe jest uzyskanie wskazanych w art. 72 ust. 1 u.u.i.ś. decyzji, koncesji i pozwoleń.

Problem kwalifikacji przedsięwzięć

Kluczowe motywy dotyczące kwalifikacji inwestycji do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko odnaleźć można już w preambule do unijnej dyrektywy 2011/92/UE (EIA). Akt ten wskazuje, iż niektóre rodzaje przedsięwzięć mogą powodować znaczące skutki w środowisku i powinny one z zasady podlegać systematycznej ocenie⁴⁰. Z kolei w odniesieniu do inwestycji, które nie powodują w każdym przypadku takich skutków w środowisku, decyzję o obowiązku przeprowadzenia oceny powinny po-

36 Pchalek, M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planów i przedsięwzięć* w Pchalek, M. et. al., *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych. Aspekty prawnośrodowiskowe*. Warszawa 2019, s. 100–101.

37 Zob. art. 62 ust. 1 u.u.i.ś.

38 Strulak-Wójcikiewicz, R. i Łatuszyńska, M., *Ocena oddziaływania inwestycji w infrastrukturę transportu na środowisko – aspekty prawne i metodologiczne*, *Handel Wewnętrzny* 2013, t. 3, s. 127. Szczegółowy zakres raportu określony został w art. 66 u.u.i.ś.

39 Wyrok NSA z 16 września 2008 r., II OSK 821/08, Legalis nr 146356; Filipowicz, T., *Komentarz do art. 71*, w Filipowicz, T. et. al., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Warszawa 2020. Legalis/el.

40 Motyw 8 preambuły.

dejmować państwa członkowskie⁴¹. Skutki przedsięwzięcia w środowisku winny być przy tym oceniane ze względu na takie kryteria, jak: ochrona zdrowia ludzi, poprawa jakości życia poprzez poprawę warunków środowiska oraz zachowanie różnorodności gatunków i zdolności reprodukcyjnej ekosystemów jako podstawy utrzymania życia⁴². Katalog przedsięwzięć, które obligatoryjnie podlegają procedurze OOS, oraz tych, w których przypadku o kwalifikacji do przeprowadzenia środowiskowej oceny decyduje państwo członkowskie, określony został w załącznikach I–II do dyrektywy. Ich analiza prowadzi do wniosku, iż zawierają one jedynie enumeratywne (bardziej lub mniej szczegółowe) wyliczenie różnego rodzaju inwestycji.

Załącznik I do omawianej dyrektywy wymienia szereg przedsięwzięć, które zgodnie z art. 4 ust. 1 tego aktu obowiązkowo podlegają ocenie oddziaływania na środowisko⁴³. Katalog ten składa się z 24 rodzajów inwestycji, dookreślonych za pomocą ich indywidualnych cech, w tym: wielkości, mocy, długości, przeznaczenia, wydajności lub też stopnia zużycia zasobów naturalnych⁴⁴. Lista przedsięwzięć, w odniesieniu do których decyzję o stosowaniu procedury OOS powinny podjąć samodzielnie państwa członkowskie, określona została natomiast w załączniku II do dyrektywy. Wśród pozycji w nim wymienionych znalazły się w szczególności wybrane: przedsięwzięcia infrastrukturalne, inwestycje z obszarów rolnictwa, leśnictwa, akwakultury i turystyki, a także z zakresu przemysłów: wydobywczego, energetycznego, metalurgicznego, mineralnego, chemicznego, spożywczego, tekstylnego, skórzanego, drzewnego i papierniczego oraz gumowego. Załącznik III do dyrektywy określa z kolei wytyczne pozwalające ustalić, czy przedsięwzięcia wymienione w załączniku II powinny zostać poddane ocenie oddziaływania na środowisko. Wskazuje on na trzy grupy kryteriów (cech przedsięwzięcia, jego lokalizacji oraz cech potencjalnego oddziaływania),

41 Motyw 9 preambuły.

42 Motyw 14 preambuły.

43 Mowa tu w szczególności o niektórych: rafineriach (o wydajności co najmniej 500 t dziennie); elektrociepłowniach (o mocy cieplnej co najmniej 300 MW); elektrowniach jądrowych i instalacjach do przetwarzania napromieniowanych paliw jądrowych; kombinatach do wstępnego wytopu żelaza i stali; urządzeniach do wydobywania, przetwarzania i transformacji azbestu; tzw. zintegrowanych urządzeniach chemicznych, służących do produkcji wybranych substancji lub materiałów; budowach wybranych inwestycji infrastrukturalnych; urządzeniach do unieszkodliwiania odpadów (za pomocą przekształcania termicznego bądź obróbki chemicznej); ujęciach wód gruntowych albo systemach sztucznego nawadniania (gdzie roczny pobór lub zużycie wody wynosi co najmniej 10 mln m³); przedsięwzięciach związanych z przetaczaniem zasobów wodnych między dorzecziami rzek; oczyszczalniach ścieków (o wydajności przekraczającej 150 000 równoważnej liczby mieszkańców); inwestycjach polegających na wydobywaniu ropy naftowej i gazu ziemnego; zaporach wodnych; rurociągach (o średnicy powyżej 800 mm i długości powyżej 40 km), służących do przesyłu określonych substancji; urządzeniach do intensywnej hodowli drobiu lub świń o określonej pojemności, wyrażonej w stanowiskach; zakładach przemysłowych przeznaczonych do produkcji wybranych materiałów; kamieniołomach i kopalniach odkrywkowych (w przypadku gdy powierzchnia zakładów przekracza 25 ha lub w przypadku wydobywania torfu w zakładzie o powierzchni przekraczającej 150 ha); konstrukcjach napowietrznych linii elektrycznych (o napięciu co najmniej 200 kV i długości powyżej 15 km); urządzeniach do składowania ropy naftowej, produktów petrochemicznych albo chemikaliów (o pojemności co najmniej 200 000 t); składowiskach dwutlenku węgla; instalacjach do wychwytywania strumieni CO₂ do celów geologicznego składowania.

44 Obowiązek przeprowadzania oceny dotyczy także jakiegokolwiek zmiany lub poszerzenia przedsięwzięć wymienionych w załączniku I, gdy taka zmiana bądź poszerzenie samo w sobie napotykałoby progi w nim podane.

w odniesieniu do których powinno się podjąć ostateczną decyzję w zakresie kwalifikacji przedsięwzięcia do procedury OOS⁴⁵.

Zasady kwalifikacji przedsięwzięć na gruncie prawa polskiego regulują art. 59 ust. 1 u.u.i.ś. oraz rozporządzenie Rady Ministrów wydawane na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 60 tej ustawy⁴⁶. Wymóg przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko nie jest obligatoryjny dla wszystkich inwestycji realizowanych na podstawie przepisów krajowych. Jak wskazano powyżej, planowane przedsięwzięcia, których dotyczyć będzie procedura OOS, podzielić możemy na te, których oddziaływanie na środowisko będzie zawsze znaczące (grupa I), oraz takie, w których przypadku antropopresja może być jedynie potencjalnie znacząca (grupa II). W odniesieniu do obu grup katalog przedsięwzięć określony został w sposób skonkretyzowany⁴⁷. Zarówno modyfikacja odpowiednich kryteriów kwalifikacji, jak i poszerzenie tego katalogu o nowy rodzaj przedsięwzięcia wymagać będą przeprowadzenia procedury zmiany rozporządzenia. Taki stan rzeczy stwarza zagrożenie, iż regulacje dotyczące oceny oddziaływania na środowisko nie zawsze chronić będą środowisko przyrodnicze w sposób wystarczający.

Na gruncie powyższych rozważań jawi się problem kwalifikacji przedsięwzięć do przeprowadzenia procedury OOS. Wskazać należy, że choć dyrektywa 2011/92/UE (EIA) przyznaje państwom członkowskim pewną swobodę uznania, czy konkretne przedsięwzięcia powinny na gruncie prawa krajowego podlegać procedurze oceny oddziaływania na środowisko, zakres tej swobody nie jest absolutny. Jego granice wyznacza wskazany w art. 2 ust. 1 wspomnianej dyrektywy obowiązek poddania ocenie skutków przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko naturalne, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji⁴⁸. Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, „w ramach wykonywania zakresu uznania państwa członkowskie powinny uwzględnić każde z tych kryteriów”⁴⁹. Nie jest zatem możliwe ustalenie, czy dane przedsięwzięcie może

45 Załącznik III odwołuje się w swojej treści do: wybranych cech samego przedsięwzięcia, w tym: jego wielkości, kumulacji z innymi przedsięwzięciami, wykorzystania zasobów naturalnych, produkcji odpadów, zanieczyszczeń i niedogodności, zagrożenia poważnymi wypadkami lub katastrofami, w tym klimatycznymi, a także do zagrożeń dla zdrowia ludzi; lokalizacji przedsięwzięcia, z uwzględnieniem: obecnego i zatwierzonego sposobu użytkowania gruntów, względnej obfitości, dostępności, jakości i zdolności do odtwarzania zasobów naturalnych na danym obszarze i w jego podziemiu, a także zdolności absorpcji środowiska naturalnego, ze zwróceniem szczególnej uwagi na pewne specjalne tereny i obszary (wymienione w pkt 2 lit. c załącznika III); oraz do rodzaju i cech potencjalnego oddziaływania, w tym do: charakteru (także transgranicznego) i prawdopodobieństwa wystąpienia oddziaływania, jego intensywności i stopnia złożoności, oczekiwanego wystąpienia, czasu trwania, częstotliwości i odwracalności oddziaływania, jego kumulacji z oddziaływaniem innych już realizowanych lub zatwierdzonych przedsięwzięć, a także do możliwości skutecznego ograniczenia tego oddziaływania.

46 Jak wskazano powyżej, Rada Ministrów ma obowiązek określić w nim rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a także przypadki, gdy zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako przedsięwzięcia, o których mowa powyżej. Aktualny wykaz inwestycji zaliczanych do obu grup przedsięwzięć ujęty został w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. 2019 r. poz. 1839 (dalej: rozporządzenie).

47 Por. § 2 i § 3 rozporządzenia.

48 Zob. w szczególności Sprawa C-486/04 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ZOTSIS 2006/11/I-11025.

49 Sprawa C-142/07 *Ecologistas en Accion-Coda przeciwko Ayuntamiento de Madrid*, ZOTSIS 2008/7B/I-6097.

oddziaływać na środowisko z pominięciem choć jednego z kryteriów wskazanych w art. 2 ust. 1 dyrektywy.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy państwa członkowskie dokonują odpowiedniej kwalifikacji przedsięwzięć wymienionych w załączniku II za pomocą badania indywidualnego lub też samodzielnie ustalonych progów bądź kryteriów. Zdaniem TSUE nie oznacza to, iż kraje te upoważnione zostały do ustalenia progów albo kryteriów w sposób, który umożliwiłby „generalne i definitywne” wyłączenie z góry określonych rodzajów przedsięwzięć z obowiązku poddania ich ocenie⁵⁰. Taka sytuacja, według Trybunału, stanowiłaby przekroczenie granic swobodnego uznania, chyba że wszystkie wykluczone przedsięwzięcia rozpatrywane jako całość można by uznać za niemogące znacząco oddziaływać na środowisko⁵¹.

Trybunał wskazał także, iż niedopuszczalne jest omijanie celu omawianej dyrektywy poprzez dzielenie przedsięwzięć⁵². Państwa członkowskie nie mogą ustalać takich kryteriów, które pozwoliłyby uniknąć obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko poprzez zwykły podział realizowanej inwestycji na kilka „mniejszych” przedsięwzięć⁵³. Zdaniem Trybunału w zakresie oceny wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko niezgodne z prawem byłoby także uwzględnienie wyłącznie bezpośrednich skutków środowiskowych zamierzonej inwestycji, z pominięciem skutków pośrednich, jakie wynikać mogą z użytkowania i eksploatacji systemów będących rezultatem przedsięwzięcia⁵⁴.

W uzasadnieniu wyroku z 21 września 1999 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, iż nawet najmniejsze przedsięwzięcia mogą mieć znaczący wpływ na otaczające je środowisko, jeśli tylko zlokalizowane są na obszarach, w których czynniki środowiskowe, wskazane w art. 3 dyrektywy 2011/92/UE (EIA), takie jak fauna, flora, gleba, woda, klimat oraz dziedzictwo kulturowe, narażone są choćby na najmniejsze zmiany. Przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na środowisko również wtedy, gdy ze względu na samą jego naturę (niezależnie od jego wielkości) istnieje ryzyko, iż spowoduje ono istotne lub nieodwracalne zmiany we wskazanych powyżej elementach środowiska naturalnego⁵⁵.

Powyższe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pozwala zaprezentować wyraźny trend przywołujący na myśl dyrektywy postępowania wynikające z zasad prewencji i przezorności. Kierunek ten widoczny jest również na gruncie rodzimego orzecznictwa. W uzasadnieniu wyroku z 21 listopada 2017 r. NSA zauważył, iż niemożność oceny wpływu przedsięwzięcia na środowisko, nawet jeśli wystąpi na jednym z wielu etapów realizacji inwestycji, powinna skutkować nałożeniem na inwestora obowiązku

50 Iwańska, B., *Oceny oddziaływania na środowisko w świetle orzecznictwa ETS*, Europejski Przegląd Sądowy 2007, nr 10, 27–44, s. 35–36 za: *Sprawa C-133/94 Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1996:181.

51 *Sprawa C-392/96 Komisja przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:1999:431; *Sprawa C-72/95 Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV i inni przeciwko Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, ECLI:EU:C:1996:404.

52 *Sprawa C-2/07 Paul Abraham i inni przeciwko Regionowi Walońskiemu i innym*, ZOTSiS 2008/2/I-1197.

53 *Sprawa C-392/96 Komisja przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:1999:431.

54 Zob. *Sprawa C-142/07 Ecologistas en Accion-Coda przeciwko Ayuntamiento de Madrid*, ZOTSiS 2008/7B/I-6097; *Sprawa C-2/07 Paul Abraham i inni przeciwko Regionowi Walońskiemu i innym*, ZOTSiS 2008/2/I-1197.

55 *Sprawa C-392/96 Komisja przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:1999:431, pkt 66-67.

przeprowadzenia ponownej oceny⁵⁶. W innym orzeczeniu sąd ten wprost wskazał, że treść rozporządzenia wprowadzającego katalog przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oraz potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko oparta została na zasadzie przezorności uregulowanej w art. 6 ust. 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵⁷. Zdaniem sądu „zasada przezorności powinna być stosowana przy kwalifikacji przedsięwzięć, których realizacja oparta jest na parametrach niepewnych pod względem ich wystąpienia”⁵⁸, a „obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko powinien być nałożony na inwestora w przypadku niepewności wiedzy dotyczącej mogącego wystąpić znaczącego oddziaływania na środowisko w związku z realizacją przedsięwzięcia”⁵⁹.

Wnioski

Omawiana na łamach niniejszego tekstu procedura przeprowadzania ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko z całą pewnością nie należy do postępowań o najmniejszym stopniu skomplikowania. Z dużą dozą pewności stwierdzić należy, iż wielość etapów, mnogość podmiotów biorących udział w procedurze, a także rozbudowane regulacje ustawy utrudniają inwestorowi prawidłową wykładnię przepisów odnoszących się do środowiskowej oceny jego przedsięwzięcia. W tym zakresie dość kazuistyczna egzemplifikacja konkretnych inwestycji podlegających ocenie oddziaływania na środowisko na pewno pomaga inwestorom odnaleźć się w zawiłościach omawianych regulacji. Rozwiązanie takie, choć wprowadza pewien ład w zakresie interpretacji postanowień rozporządzenia, nie wydaje się jednak spełniać celu, dla którego powołana została instytucja środowiskowej oceny przedsięwzięć.

Szczególną uwagę w tym zakresie zwrócić należy na judykaty, które wprost wskazują na daleko idący związek omawianej procedury z zasadami przewencji i przezorności. W ocenie autora w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego konieczne jest, by każdorazowo ważyć dobra indywidualne, jakimi są wolność budowlana (jako jedno z podstawowych praw człowieka) oraz prawo zabudowy, wyrażone w art. 4 ustawy – Prawo budowlane⁶⁰, z dobrem wspólnym, czyli troską o środowisko przyrodnicze, której przejawami są zasady przewencji i przezorności. Nawet bardzo skrupulatne uwzględnienie w komentowanym rozporządze-

56 Wyrok NSA z 21 listopada 2017 r., II OSK 520/16, LEX nr 2428639.

57 Dz.U. 2017 r. poz. 519 t.j. ze zm. (dalej: p.o.ś.). Zgodnie z art. 6 ust. 2 p.o.ś., kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze.

58 Sąd zauważył, iż podejmowanie działalności, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, podlegać powinno analizie przez pryzmat zasady przezorności. NSA wskazał, że „według zasady przezorności dopuszczalne jest ograniczenie bądź zakaz realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, w sytuacji gdy możliwość jego znaczącego oddziaływania na środowisko nie została jeszcze w pełni, naukowymi metodami, dowiedziona i wykazana”.

59 Wyrok NSA z 23 stycznia 2020 r., II OSK 559/18, LEX nr 2785418.

60 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 t.j. z późn. zm. (dalej: p.b.). Zgodnie z art. 4 p.b. każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

niu różnego rodzaju przedsięwzięć, jeśli przeprowadzone przy enumeratywnym wyliczeniu konkretnych przypadków, nie pozwala przewidzieć wszystkich sytuacji, w których planowane inwestycje w sposób szkodliwy wpłynąć mogą na lokalne środowisko. Tym samym kazuistyczna egzemplifikacja przedsięwzięć podlegających procedurze OOS w obecnym kształcie skutecznie utrudnia zapobieganie zanieczyszczeniu środowiska, w szczególności przez te inwestycje, których negatywne oddziaływanie na środowisko nie zostało jeszcze w pełni rozpoznane, oraz przez te przedsięwzięcia, które oddziaływać mogą na elementy środowiska szczególnie wrażliwe na różnego rodzaju zanieczyszczenia. W tym zakresie aktualny porządek prawny stoi w sprzeczności zarówno z zasadą prewencji, jak i przezorności.

Oczywiste jest jednak, iż nie można powiązać procedury oceny środowiskowej przedsięwzięć z przesłankami kwalifikacji inwestycji opartymi wyłącznie na swojego rodzaju klauzulach generalnych i zwrotach nieostrych. Prawo w tym zakresie musi być pewne – inwestor, co do zasady niebędący osobą posiadającą prawnicze wykształcenie, powinien w sposób nieskomplikowany móc przewidzieć, czy jego przedsięwzięcie winno się kwalifikować do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Z tego właśnie powodu autor niniejszej pracy postuluje wprowadzenie do analizowanej ustawy swoistej „trzeciej ścieżki” – umożliwiającej organom właściwym do wydania decyzji, o których mowa w art. 71 ust. 1 tego aktu⁶¹, nałożenie na wnioskodawcę prewencyjnego obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w każdym przypadku, nawet jeśli dane przedsięwzięcie nie znajduje się w wykazie zawartym w § 2 i 3 rozporządzenia. Takie rozwiązanie w opinii autora zapewniłoby większą kontrolę w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego przed szkodliwym zanieczyszczeniem, pozwalając przy tym na pełną realizację zasad prewencji i przezorności w procedurze przeprowadzania środowiskowych ocen przedsięwzięć.

Bibliografia

Literatura

- Ciechanowicz-McLean, J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*. Warszawa 2019.
- Crutzen, P.J. i Stoermer, E.F., *The “Anthropocene”*, Global Change Newsletter 2000, nr 41.
- Erechemla, A., *Oceny oddziaływania na środowisko, jako przykład realizacji zasady prewencji w wspólnotowym prawie ochrony środowiska*, Studia Europejskie 2007, nr 1.
- Filipowicz, T., *Komentarz do art. 71*, w Filipowicz, T. et. al., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Warszawa 2020.
- Habuda, A., *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*. Warszawa 2013.
- Iwańska, B., *Oceny oddziaływania na środowisko w świetle orzecznictwa ETS*, Europejski Przegląd Sądowy 2007, nr 10.
- Lew-Gliniecka, K., *Zasada przezorności i zasada prewencji w unijnym prawie ochrony środowiska. Analiza przypadku na tle uwag ogólnych*, Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość 2011, t. 8.

61 A także zgłoszenia, o którym mowa w art. 72 ust. 1a, oraz uchwały, o której mowa w art. 72 ust. 1b u.u.i.ś.

- Nowak, M.J., *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jako instrument zarządzania środowiskiem w wybranych polskich gminach*, *Ekonomia i Środowisko* 2014, nr 1(48).
- Pchałek, M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planów i przedsięwzięć*, w Pchałek, M. et. al., *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych. Aspekty prawnośrodowiskowe*. Warszawa 2019.
- Pyć, D., *Prawo rozwoju zrównoważonego: zasada prewencji i „zanieczyszczający płaci” w systemie ochrony środowiska morskiego (współczesne tendencje w prawie międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym)*, *Prawo Morskie* 2002, nr 7.
- Strulak-Wójcikiewicz, R. i Łatuszyńska, M., *Ocena oddziaływania inwestycji w infrastrukturę transportu na środowisko – aspekty prawne i metodologiczne*, *Handel Wewnętrzny* 2013, t. 3.
- Szewczyk, M., *Miejsce środowiskowej oceny przedsięwzięcia w systemie prawa*, w Leoński, Z. et al. (red.), *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Warszawa 2019.
- Wierzbowski, B. i Rakoczy, B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 2018.

Akty prawne

- Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne. Dziennik Urzędowy L 175, 05/07/1985.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Dziennik Urzędowy L 206, 22/7/1992.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko. Dziennik Urzędowy L 197, 21/7/2001.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa. Dziennik Urzędowy L 020, 26/1/2010.
- 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. Dziennik Urzędowy L 26, 28/1/2012.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. 2019 r. poz. 1839.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 t.j.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2020 r. poz. 283 t.j.

Orzecznictwo

- Sprawa C-133/94 *Komisja przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1996:181.
- Sprawa C-72/95 *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV i inni przeciwko Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, ECLI:EU:C:1996:404.
- Sprawa C-392/96 *Komisja przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:1999:431.
- Sprawa C-201/02 *Delena Wells przeciwko Secretary of State for transport, Local Government and the Regions*, ECLI:EU:C:2004:12.
- Sprawa C-486/04 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, ZOTSiS 2006/11/I-11025.
- Sprawa C-2/07 *Paul Abraham i inni przeciwko Regionowi Walońskiemu i innym*, ZOTSiS 2008/2/I-1197.

Sprawa C-142/07 *Ecologistas en Accion-Coda przeciwko Ayuntamiento de Madrid*, ZOTSiS 2008/7B/I-6097.

Wyrok NSA z 16 września 2008 r., II OSK 821/08, Legalis nr 146356.

Wyrok NSA z 21 listopada 2017 r., II OSK 520/16, LEX nr 2428639.

Wyrok NSA z 23 stycznia 2020 r., II OSK 559/18, LEX nr 2785418.

Wyrok WSA w Warszawie z 4 grudnia 2017 r., VII SA/Wa 427/17, LEX nr 2436072.

Strony internetowe

IPCC, *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, 2018. <https://www.ipcc.ch/sr15/>, dostęp 29.01.2021.

NASA, *Overview: Weather, Global Warming and Climate Change*, <https://climate.nasa.gov/resources/global-warming-vs-climate-change/>, dostęp: 29.01.2021.