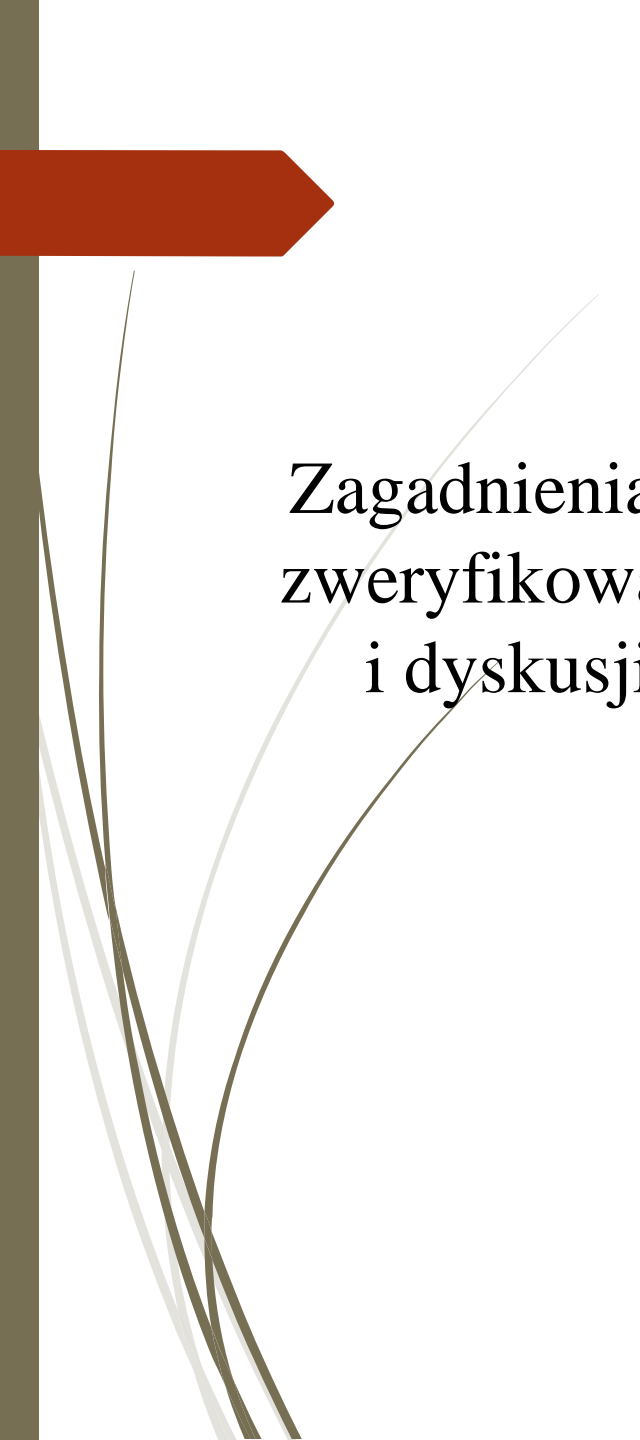


*Postulaty do zmian w polskim prawodawstwie  
w zakresie legalizacji przedsięwzięć mogących  
znacząco oddziaływać na środowisko*

dr Marcin Adamczyk, radca prawny

Olsztyn, 15 kwietnia 2019 r.

- W toku procesu inwestycyjno-budowlanego kwestie ochrony środowiska na gruncie krajowego porządku prawnego koncentrują wokół postępowania w sprawie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia.
- Instytucja decyzji środowiskowej jest w polskim systemie prawnym od ponad 10 lat i została wprowadzona ustawą 18.5.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 954 ze zm.).
- Zgodzić się należy z głosami padającymi w doktrynie, iż *„jest to jednak czas na tyle krótki, że w różnych aspektach wydawania wspomnianej decyzji trudno uznać, aby stanowisko doktryny, jak i orzecznictwo dotyczące decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach było ugruntowane. Ono wciąż ewoluuje”* – szerzej zob. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Krótkie Komentarze Becka, 2017 r., Komentarz do art. 71 ustawy ooś, Legalis/el.
- Postępowanie w sprawie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, czy powinno być wydawane w trybie k.p.a ? – prof. zw. dr hab. Bartosz Rakoczy, Istota decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a jej wykonalność, 4 kwietnia 2019 r. II Ogólnopolska Konferencja „Odpowiedzialność za środowisko” UWM w Olsztynie.



## Zagadnienia do zweryfikowania i dyskusji:

- Czy w obowiązującym stanie prawnym wydanie decyzji środowiskowej może nastąpić w toku postępowania legalizacyjnego samowoli budowlanej, w szczególności dla inwestycji już zrealizowanych?
- Jakie znaczenie dla praktyki organów administracji i wymiaru sprawiedliwości mają wyroki TSUE w tym zakresie?




## Podstawy prawne rozważań:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.1997 r.
- Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1).
- 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 2018 r., poz. 2081 z zm., ooś
- Prawo budowlane z 07/07/199 4.r., Dz.U. Z 2018 r., poz. 1202, z zm.
- Kodeks postępowania administracyjnego; dalej jako k.p.a.
- Kodeks karny, dalej jako k.k.
- Kodeks wybroczeń, dalej jako K.w.

# Obecny stan prawny:

- ▶ Decyzja środowiskowa jest ważnym elementem procesu inwestycyjnego.
- ▶ Katalog decyzji, których wydanie uzależnione jest od decyzji środowiskowej określony został w art. 72 ustawy ooś.
- ▶ NSA wskazał, iż "decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter "sui generis" rozstrzygnięcia wstępnego" względem ewentualnego przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i nadal pełni ona względem niego w istocie funkcję prejudycjalną. Określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach "środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia" nie mogą być zatem na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane, a decyzja o odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań i tym samym wyrażenia zgody na realizację przedsięwzięcia przesądza de facto o braku możliwości realizacji określonego przedsięwzięcia w danym miejscu, czasie i na proponowanych warunkach (por. wyrok NSA z 16.9.2008 r., II OSK 821/08; wyrok NSA z 13.12.2012 r., II OSK 1483/11; wyrok NSA z 12.7.2016 r., II OSK 273/14).

- Zgodnie z art. 72 ust. 1 Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji powalającej rozpocząć proces inwestycyjne w szczególności decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych.
- Decyzja, ustalająca środowiskowe uwarunkowania dla inwestycji jest wydawana na wstępnym etapie procesu inwestycyjnego, nie rodzi praw do nieruchomości, nie uprawnia też do realizacji inwestycji – Wyrok WSA w Łodzi z 29.05.2018 r., II Sa/Łd 861/17
- Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Postępowanie toczące się w przedmiocie jej wydania dotyczy planowanego dopiero przedsięwzięcia i sprowadza się do ustalenia czy inwestycja w kształcie opisanym przez inwestora we wniosku zagraża środowisku oraz czy spełnia wymagania i parametry w zakresie ochrony środowiska – Wyrok NSA z 26.01.2018 r., II OSK 1053/16
- Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia – art. 73 ustawy ooś.




Włoskie pytania  
prejudycjalne do TSUE  
w sprawach  
o samowole budowlane

1. Wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego został złożony przez Trybunał Administracyjny dla regionu Marche w dniu 22 marca 2016 roku
    - Spór toczył się między Gminą Corridonia i in. a prowincją Macerata o decyzje prowincji dotyczące instalacji do produkcji energii elektrycznej z biogazu.
    - Powodowie twierdzili, że wydanie decyzji środowiskowej po zakończeniu inwestycji nie było zgodne z Dyrektywą 2011/92/UE.
- > Sprawy połączone: C196/16 i C197/16

## Stan faktyczny i prawny wskazanej sprawy:


- Sprawa dotyczyła zezwolenia na budowę i eksploatację położonej w gminie Corridonia instalacji do produkcji energii elektrycznej z biogazu uzyskiwanego w wyniku fermentacji beztlenowej biomasy.
- Zgodnie z legge Regione Marche n. 7/2004 (ustawą regionu Marche nr 7/2004) VBIO1 przedłożył także w dniu 4 października 2011 r. to przedsięwzięcie prowincji Macerata, aby dokonała ona wstępnego badania konieczności oceny oddziaływania na środowisko. Postępowanie to zostało jednakże zakończone w dniu 26 stycznia 2012 r., po zmianie ustawy regionu Marche nr 7/2004 przez legge Regione Marche n. 20/2011 (ustawę regionu Marche nr 20/2011), która weszła w życie w dniu 9 listopada 2011 r. i na mocy której to ustawy przedsięwzięcia o mocy cieplnej nieprzekraczającej określonego progu nie podlegały już ocenie ich oddziaływania na środowisko. W konsekwencji decyzją z dnia 5 czerwca 2012 r. region Marche udzielił zezwolenia na budowę i eksploatację tej instalacji w gminie Corridonia, która to gmina zaskarżyła tę decyzję do Tribunale amministrativo regionale per le Marche (regionalnego sądu administracyjnego dla regionu Marche, Włochy).



- 
- W wyroku z dnia 10 października 2013 r. sąd ten stwierdził nieważność wspomnianej decyzji z uwagi na brak możliwości zastosowania ustawy regionu Marche nr 20/2011, a w każdym wypadku – niezgodność właściwych przepisów tej ustawy z dyrektywą 2011/92. Consiglio di Stato (rada stanu, Włochy) utrzymała ten wyrok w mocy.
  - Wyciągając konsekwencje z tego stwierdzenia nieważności, VBIO1 zatrzymał daną instalację i złożył prowincji Macerata wniosek o wstępne zbadanie konieczności oceny oddziaływania tej instalacji na środowisko.
  - W dniu 15 listopada 2013 r. prowincja Macerata zdecydowała, że taka ocena była konieczna, i w następstwie tej oceny uznała w dniu 7 lipca 2014 r., że wspomniana instalacja spełniała wymogi ochrony środowiska.
  - Gmina Corridonia wniosła skargę o stwierdzenie nieważności tych decyzji do Tribunale amministrativo regionale per le Marche (regionalnego sądu administracyjnego dla regionu Marche), podnosząc, że dokonana ocena nie była zgodna ani z art. 191 TFUE, ani z art. 2 ust. 1–3 dyrektywy 85/337, zastąpionej dyrektywą 2011/92, ponieważ została dokonana po wybudowaniu danej instalacji.


## PYTANIE:

- „Czy w świetle art. 191 TFUE i art. 2 dyrektywy [2011/92] zgodne z prawem Unii jest przeprowadzenie postępowania w przedmiocie kontroli podlegania ocenie oddziaływania na środowisko (i ewentualnie samej oceny oddziaływania na środowisko) po wybudowaniu instalacji, w wypadku gdy sąd krajowy stwierdził nieważność zezwolenia z powodu niepoddania przedsięwzięcia kontroli w zakresie konieczności podlegania ocenie oddziaływania na środowisko, a ocena oddziaływania na środowisko była wyłączona przez przepisy krajowe sprzeczne z prawem Unii?”.

- 
- W motywie szóstym dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, wskazano:
  - „Zezwolenia na publiczne lub prywatne przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko, powinny być udzielane jedynie po uprzednim wykonaniu oceny możliwych znaczących skutków środowiskowych tych przedsięwzięć [...]”.


Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 85/337 ma następujące brzmienie:

- „Państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji podlegają ocenie w odniesieniu do ich skutków przed udzieleniem zezwolenia. Przedsięwzięcia te są określone w art. 4”.



*Prawo włoskie* - Artykuł 29 decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale (rozporządzenia ustawodawczego nr 152 dotyczącego przepisów w kwestii ochrony środowiska naturalnego) z dnia 3 kwietnia 2006 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 88 z dnia 14 kwietnia 2006 r.) stanowi:

- „1. Ocena oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć budowlanych i interwencji, do których mają zastosowanie przepisy niniejszego rozporządzenia, jest warunkiem wstępnym lub stanowi integralną część procedury zezwolenia na inwestycję lub zatwierdzenia inwestycji. Możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie zezwolenia lub zatwierdzenia wydanych bez wcześniejszej oceny oddziaływania na środowisko, w przypadku gdy ocena ta jest wymagana, ze względu na naruszenie ustawy.
- [...]

- 
- 4. W wypadku prac i interwencji realizowanych bez wcześniejszego poddania przedsięwzięcia kontroli w zakresie podlegania ocenie oddziaływania na środowisko lub ocenie z naruszeniem przepisów określonych w niniejszym tytule III oraz w wypadku nieprawidłowości stosowania, jak przewidziano w ostatecznych decyzjach, właściwy organ dokonuje oceny zakresu szkody wyrządzonej środowisku i szkody wynikającej z zastosowania sankcji, następnie nakazuje wstrzymanie prac i ewentualnie wyburzenie oraz przywrócenie do stanu poprzedniego miejsca lub stanu środowiska przez osobę odpowiedzialną i na jej koszt, określając terminy i zasady tych działań. W wypadku niezastosowania się przez osobę odpowiedzialną do nakazu właściwy organ podejmuje działania z urzędu na koszt osoby, która nie zastosowała się do nakazu. Zwrot takich kosztów jest dokonywany zgodnie z zasadami i skutkami określonymi w jednolitym tekście przepisów prawa dotyczących ściągania dochodów kapitałowych państwa zatwierdzonym przez regio decreto sulla riscossione delle entrate patrimoniali n. 639 (dekret królewski nr 639 dotyczący ściągania dochodów kapitałowych państwa) z dnia 14 kwietnia 1910 r.
  - 5. W wypadku stwierdzenia nieważności przez sąd lub w wypadku cofnięcia w wyniku samokontroli przez organ zezwoleń lub zatwierdzeń udzielonych po uprzedniej ocenie oddziaływania na środowisko albo stwierdzenia nieważności opinii o zgodności z przepisami o ochronie środowiska uprawnienia wymienione w ust. 4 są wykonywane dopiero po przeprowadzeniu nowej oceny oddziaływania na środowisko.

## Warto zauważyć:

- ▶ Trybunał podkreślił już, że zgodnie z przewidzianą w art. 4 TUE zasadą lojalnej współpracy państwa członkowskie mają jednakże obowiązek usuwania sprzecznych z prawem skutków tego naruszenia prawa Unii. Właściwe organy krajowe są zatem zobowiązane do podjęcia w ramach swoich właściwości wszelkich środków, które są niezbędne, by konwalidować zaniechanie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, na przykład cofając lub zawieszając wydane już zezwolenia w celu przeprowadzenia takiej oceny (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 64, 65; z dnia 3 lipca 2008 r., Komisja/Irlandia, C-215/06, EU:C:2008:380, pkt 59; a także z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 42, 43, 46).
- ▶ 36 Podobnie dane państwo członkowskie jest zobowiązane do naprawienia wszelkich szkód, których źródłem jest zaniechanie przeprowadzenia wymaganej prawem Unii oceny oddziaływania na środowisko (wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 66).

## Trybunał orzekł, że:

- ▶ prawo Unii nie stoi na przeszkodzie krajowym przepisom prawa, które w pewnych wypadkach pozwalają na konwalidację operacji lub działań sprzecznych z prawem Unii (wyroki: z dnia 3 lipca 2008 r., Komisja/Irlandia, C-215/06, EU:C:2008:380, pkt 57; z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 87; a także z dnia 17 listopada 2016 r., Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, pkt 36).
- ▶ taka możliwość konwalidacji powinna być jednak uwarunkowana tym, że nie będzie ona stwarzać zainteresowanym okazji do obejścia norm prawa Unii lub uchylenia się od ich stosowania i że pozostanie ona wyjątkiem (wyroki: z dnia 3 lipca 2008 r., Komisja/Irlandia, C-215/06, EU:C:2008:380, pkt 57; z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 87; a także z dnia 17 listopada 2016 r., Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, pkt 36).

2. Drugi wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego został złożony do TSUE przez ten sam trybunał dla regionu Marche 13 stycznia 2017 r.

- Spór dotyczył konieczności poddania ocenie oddziaływania na środowisko inwestycji mającej na celu zwiększenie mocy instalacji do produkcji energii elektrycznej z biogazu.
- Inwestor nie przeprowadził w ogóle takiej oceny, gdyż nie było to wymagane przepisami krajowymi, które następnie zostały uznane za niezgodne z dyrektywą unijną 2011/92/UE i uchylone.
- Na wstępie należy zauważyć, że z postanowienia odsyłającego wynika, że sprawa w postępowaniu głównym dotyczy projektu zwiększenia mocy istniejącej instalacji elektrycznej zasilanej biogazem, w odniesieniu do której władze regionalne zdecydowały, że nie było konieczne przeprowadzanie wstępnego badania konieczności OOŚ, zgodnie z przepisami organu regionalnego uznanymi następnie za niekonstytucyjne z powodu braku wymogu, aby uwzględniano wszystkie odpowiednie kryteria, o których mowa w załączniku III do dyrektywy 2011/92 w celu określenia projektów poddanych OOŚ zgodnie z art. 4 ust. 3 tej dyrektywy.

-> Sprawa C-117/17





## Funkcjonariusz „Corpo Forestale dello Stato” przy inwestycji w regionie Marche

Źródło: <https://www.cronacheancona.it/2018/05/08/truffa-del-biogas-confermata-lassoluzione-per-limprenditore-cesaroni/100423/>

## Orzeczenie TSUE z 26 lipca 2017 r.

„Prawo Unii z jednej strony nakłada na państwa członkowskie obowiązek usuwania sprzecznych z prawem skutków zaniechania przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a z drugiej strony nie stoi na przeszkodzie temu, by ocena tego oddziaływania została przeprowadzona tytułem legalizacji po wybudowaniu i oddaniu do użytku danej instalacji, pod warunkiem, że:

- przepisy krajowe umożliwiające tę legalizację nie stwarzają zainteresowanym okazji do obejścia norm prawa Unii lub uchylenia się od ich stosowania oraz
- ocena przeprowadzona tytułem legalizacji nie dotyczy jedynie oddziaływania tej instalacji na środowisko w przyszłości, ale uwzględnia skutki dla środowiska, które wystąpiły od czasu wybudowania tej instalacji”.

*Wyrok TSUE z 26 lipca 2017r., sprawy połączone: C196/16 i C197/16*



cd.

- A zatem możliwa jest konwalidacja działań sprzecznych z prawem na gruncie krajowym i prawo Unii nie stoi w tym zakresie na przeszkodzie.
- ➔ Trybunał zwrócił także uwagę na fakt, że prawo UE nie zawiera przepisów określających konsekwencje za zaniechanie obowiązku sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko, ale państwa mogą je wprowadzić.

# Orzeczenie TSUE z 28 lutego 2018 r.

- Stanowisko TSUE w drugiej ze spraw było podobne:

„W konsekwencji prawo Unii w tych okolicznościach nie stoi na przeszkodzie temu, że w przypadku gdy projekt nie był przedmiotem wstępnego badania potrzeby istnienia OOŚ (...) nawet po jego zakończeniu, jest on badany przez właściwe organy w celu ustalenia, czy powinien on podlegać OOŚ, w stosownych przypadkach na podstawie nowego ustawodawstwa krajowego, pod warunkiem że jest ono zgodne z niniejszą dyrektywą”.



## Konsekwencje orzeczeń prejudycjalnych



- Celem procedury prejudycjalnej przed TSUE jest jednolita wykładnia prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich
- Pomimo, że orzeczenia prejudycjalne wiążą instancje krajowe tylko w danej sprawie, oddziałują silnie na wykładnię prawa UE w innych państwach z uwagi na autorytet Trybunału i „moc interpretacyjną” dokonanej wykładni.
- Państwa powinny je uwzględniać przy tworzeniu i stosowania prawa krajowego, a w szczególności tych przepisów, które implementują przepisy unijne (np. dyrektywy).

Wskazane orzeczenia Trybunału nie powodują konieczności lecz dają możliwość zmiany polskich przepisów i praktyki orzeczniczej .

- Do wydania wskazanych powyżej orzeczeń Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska stał co do zasady na stanowisku, że zasadniczo nie jest możliwe wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla zrealizowanego przedsięwzięcia (w oparciu o przepisy EU oraz orzecznictwo Trybunału).
- Obecnie stanowisko GDOŚ wymaga weryfikacji.
- Po wydaniu orzeczeń Trybunału, zarówno w praktyce GDOŚ i RDOŚ istnieje możliwość wyinterpretowania na podstawie obecnych przepisów pewnych wyjątków:



## Wyjątki:

1. Zrealizowanie przedsięwzięcia bez uzyskania pozwolenia na budowę/dokonania zgłoszenia, ale przed realizacją została wydana decyzja środowiskowa;
  2. Gdy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana dla przedsięwzięcia, które następnie zostało zrealizowane bez pozwolenia na budowę/zgłoszenia, została uchylona wyrokiem sądu administracyjnego, w związku z czym istnieje konieczność ponownego jej wydania;
  3. Gdy realizacja przedsięwzięcia została już rozpoczęta, ale jest na takim etapie, który umożliwia przeprowadzenie oceny w pełnym zakresie, a w szczególności nie wystąpiło oddziaływanie przedsięwzięcia, prowadzące do nieodwracalnych zmian w środowisku lub oddziaływanie, któremu na tym etapie nie można już zapobiec bądź ograniczyć.
- Przyczyna: niemożność dokonania realnej oceny, gdyż obiekt został wybudowany i budowa wywarła już określone skutki

## Postulaty zmian:

- Czy jest potrzeba w krajowym porządku prawnym regulacja ściśle określająca zasady legalizacji „samowoli środowiskowej”? - TAK
- Art. 7. Konstytucji: Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.
- W prawie administracyjnym, co do zasady, stosowanie analogii, jako metody wykładni prawa, jest niedopuszczalne, gdyż praw lub obowiązków o charakterze publicznoprawnym nie można domniemywać, a tym bardziej nakładać obowiązków bez wyraźnej podstawy prawnej, z uwagi na ustrojową zasadę działania władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), która ustawowe potwierdzenie znajduje w art. 6 k.p.a. - Wyrok WSA w Warszawie z 13.11.2017 r., I SA/Wa 1348/17.



W stosunku do organów administracji publicznej nie stosuje się zasady, zgodnie z którą to, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Przeciwnie: **dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną** (art. 7 Konstytucji RP) - Wyrok WSA w Gliwicach z 13.04.2017 r., II SA/GI 124/17

- Działanie na podstawie prawa, to działanie na podstawie przepisów obowiązujących w dniu wydawania decyzji administracyjnej. Zasada praworządności nakłada zatem na organy orzekające obowiązek ustalenia mocy wiążącej przepisu w dniu wydania decyzji – Wyrok WSA w Szczecinie z 24.01.2019 r., II SA/Sz 1217/18
- Z istoty zasady praworządności wynika więc, iż każdy akt władczej ingerencji organu administracji publicznej w sferę praw i obowiązków obywatela musi być oparty na konkretnie wskazanym przepisie prawa (zob. wyr. NSA z 27.10.1987 r., IV SA 292/87, GAP 1988, Nr 11, s. 44).
- Elementy obligatoryjne decyzji administracyjnej – wskazanie podstawy prawnej – art. 107 § 1 pkt. 4 k.p.a.



# Postulaty zmian:

- Jedna czy dwie (trzy) procedury?
  - inwestycja zrealizowane bez żadnych uzgodnień;
  - inwestycje realizowane w oparciu o rozstrzygnięcie, które zostało uchylone w wyniku kontroli sądowo-administracyjnej;
  - ostateczność a prawomocność decyzji administracyjnej!

# Postulaty zmian:

- ▶ Jaki powinien być zakres „legalizacyjnej” decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach?
  - Wydaje się, że musi być inny niż decyzji uzyskiwanej w zwykłym procesie inwestycyjnym, wynika to i z charakteru decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, i momentu jej wydawania.
  - Konieczność zniwelowania przez inwestora powstałych w środowisku skutków przedsięwzięcia.
  - W ostateczności – nakaz rozbiórki? - Rozbiórka też może negatywnie oddziaływać na środowisko.

## Wyrok WSA w Olsztynie z 9 stycznia 2019 r., II SA/Ol 856/18

- Z uwagi na cel regulacji mających gwarantować ochronę środowiska oraz zdrowia ludzi, rolą organu orzekającego w sprawie lokalizacji określonej inwestycji jest ustalenie oddziaływania całego przedsięwzięcia, a nie jego poszczególnych elementów.
- Istotą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest przede wszystkim ocena możliwości lokalizacji danego przedsięwzięcia, na skonkretyzowanym w przestrzeni terenie w kontekście uwarunkowań tego przedsięwzięcia w kategoriach oddziaływania na środowisko, a nie ostateczne i przesądzające na przyszłość usytuowanie konkretnych budowli (elementów przedsięwzięcia) w przestrzeni, w szczególności poprzez ustalenie precyzyjnego układu współrzędnych inwestycji.
- W istocie więc w zakresie, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach kształtuje pewną kwestię, a ta pozostaje w relacji to potencjalnych skutków oddziaływania na środowisko, lub dotyczy przeciwdziałania czy ograniczania tego negatywnego oddziaływania, to rozstrzygnięcie decyzji w tym obszarze stanowi ramy dla późniejszego orzekania w odniesieniu do danej inwestycji przez organy wydające kolejne decyzje w toku procesu inwestycyjnego – np. decyzję o warunkach zabudowy i decyzję o pozwoleniu na budowę.

# Postulaty zmian:

Sankcja za realizację inwestycji bez decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach? (opłata legalizacyjna czy kara za wykroczenie/przestępstwo, a może jeszcze inny środek prawny?).

➤ Odpowiedzialność karna (przestępstwo, a może wykroczenie)? – **NIE**

- Jest bowiem oparta o winę, za dużo zmiennych np. art. 33 k.w.?:

§ 1. Organ orzekający wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę za dane wykroczenie, oceniając stopień społecznej szkodliwości czynu i biorąc pod uwagę cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma ona osiągnąć w stosunku do ukaranego.

§ 2. Wymierzając karę, organ orzekający bierze pod uwagę w szczególności rodzaj i rozmiar szkody wyrządzonej wykroczeniem, stopień winy, pobudki, sposób działania, stosunek do pokrzywdzonego, jak również właściwości, warunki osobiste i majątkowe sprawcy, jego stosunki rodzinne, sposób życia przed popełnieniem i zachowanie się po popełnieniu wykroczenia.

- Stan wiedzy organów ścigania, sprawność sądów (problemy z karami za wycinkę drzew, a kradzież drewna z lasu).

# Administracyjne kary pieniężne w trybie K.p.a. ?

– **NIE**

➤ Art. 189d. Wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej bierze pod uwagę:

- 1) wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia;
- 2) częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara;
- 3) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;
- 4) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa;
- 5) działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;
- 6) wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;
- 7) w przypadku osoby fizycznej - warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.



## Inne przepisy k.p.a.

- Art. 189e. W przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu.
- Art. 189f. Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej
- Art. 189k. Ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej
  
- Administracyjne kary pieniężne może i tak ale nie w oparciu o k.p.a. ale stworzony nowy system wpisany w nowe regulacje prawne (jest precedens RODO).



## Opłata za zalegalizowanie:

- **Tak** ale, wyraźnie wskazanie „nie mniej niż” i wyraźne określenie za co jest podwyższana opłata, „nie widełki” bo się nie utrzyma, punktem wyjścia może być prawo budowlane;
- Wyraźne określenie nadzwyczajnych przesłanek umorzenia całości lub części kary przez inny organ niż ten który ją nakładał – jaki ? np. Wojewoda/Minister Środowiska ?



# Postulaty zmiany:

Jak ma wyglądać konstrukcja procedury legalizacji zrealizowanego przedsięwzięcia od strony środowiskowej?

- Konieczna będzie zmiana prawa co najmniej ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu *informacji o środowisku* i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dodanie niezbędnych przepisów) oraz prawa budowlanego (procedur związanych z legalizacją samowoli budowlanej).
- Trybunał orzekł, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie krajowym przepisom prawa, które w pewnych wypadkach pozwalają na konwalidację operacji lub działań sprzecznych z prawem Unii (wyroki: z dnia 3 lipca 2008 r., Komisja/Irlandia, C-215/06, EU:C:2008:380, pkt 57; z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 87; a także z dnia 17 listopada 2016 r., Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, pkt 36).

- Dziękuję za uwagę

[marcin.adamczyk@nist.gov.pl](mailto:marcin.adamczyk@nist.gov.pl)

*dr Marcin Adamczyk*