

Nowelizacja ustawy ocenowej: niebezpieczny bubel prawny

Dlaczego zdaniem organizacji społecznych powinna trafić do kosza?

W skrócie: ta nowelizacja ([druk sejmowy nr 3304](#)) to zamach na prawo mieszkańców i samorządu do współdecydowania o miejscu w którym żyją. Doprowadzi do powstania inwestycji, które obecnie musiałyby zostać poddane pełnej ocenie oddziaływania na środowisko i skonsultowane ze społeczeństwem. Administracja i państwowe spółki nie radzą sobie z przestrzeganiem obecnych przepisów, dzięki którym w procesie inwestycyjnym uwzględniany jest interes społeczny, ochrona środowiska i dóbr kultury. Rząd planuje te przepisy zniszczyć, aby ułatwić realizację kontrowersyjnych i szkodliwych dla środowiska inwestycji. To również likwidacja skutecznej ochrony najcenniejszych przyrodniczo obszarów w sieci Natura 2000.

Zmiany, które wprowadza nowelizacja:

- Niemal dowolną inwestycję, której nie udaje się przeforsować ze względu na obowiązujące przepisy ochrony środowiska i protesty społeczne, rząd będzie mógł spod tych przepisów wyjąć i nadać jej uprzywilejowany tryb postępowania dla inwestycji "strategicznych".
- Kryteria uznania danej inwestycji za "strategiczną" przez rząd będą całkowicie dowolne i uznaniowe.
- Specjalny tryb wydawania pozwoleń dla inwestycji "strategicznych" nie przewiduje konsultacji z okolicznymi mieszkańcami czy właścicielami gruntów na terenie planowanej inwestycji. Zatem warunki inwestycji "strategicznych" nie będą ze społecznościami lokalnymi negocjowane, tylko będą im narzucane.
- Rząd tworzy kolejne pole konfliktu między Polską a UE, gdyż planowane przepisy nie są zgodne z prawem unijnym. Dopuszcza ono odstępstwa od obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko z udziałem społeczeństwa tylko w naprawde wyjątkowych i rzadkich przypadkach. Tymczasem przepisy proponowane przez rząd pozwolą na bardzo szerokie, niemal dowolne stosowanie takiego odstępstwa, poza jakąkolwiek kontrolą społeczną, co jest sprzeczne z unijną tzw. dyrektywą ocenową. Co więcej, nowelizacja łamie również unijną tzw. dyrektywę siedliskową, co doprowadzi w Polsce do demontażu systemu ochrony przyrody w ramach sieci Natura 2000.
- Inwestycje "strategiczne" będzie można realizować wbrew woli gminy i wbrew istniejącym miejscowym planom zagospodarowania przestrzennego. Stanowi to jawny atak na władztwo planistyczne gminy.
- Specjalny tryb wydawania zezwoleń dla inwestycji "strategicznych" nie będzie wymagał przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko z udziałem społeczeństwa – czyli procesu prowadzącego do wydania kluczowego aktu, jakim jest tzw. decyzja środowiskowa ustalająca konkretne warunki dla projektowania, budowy, eksploatacji i likwidacji przedsięwzięcia, tak aby było ono jak najmniej uciążliwe dla otoczenia.

- Nowe przepisy obejmą niezwykle szeroki katalog przedsięwzięć, jak choćby (by wymienić tylko kilka): budowę dróg, linii kolejowych, lotnisk, stopni wodnych i regulacji rzek, składowisk odpadów niebezpiecznych, linii przesyłowych, elektrowni czy kopalni.
- Zwraca uwagę skandaliczny tryb wprowadzenia przepisów – choć nowelizacja ustawy była poddana publicznym konsultacjom wiosną 2022 r., to kontrowersyjne rozwiązania pojawiły się w niej dopiero w marcu 2023 r. Proponowane przepisy ujrzały światło dzienne dopiero w dniu przekazania projektu do Sejmu, przez co uniemożliwiono stronie społecznej zapoznanie się z nimi.

Szczegółowe omówienie wad prawnych rządowego projektu nowelizacji tzw. ustawy ocenowej

W maju do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy, która wykluczy obywateli z procesu planowania wybranych inwestycji – takich, które rząd będzie uznawał za „strategiczne”. Jeśli ta ustawa wejdzie w życie, to da rządzącym możliwość przeforsowania różnego rodzaju przedsięwzięć bez konsultacji ze społecznościami lokalnymi, których skutki takich inwestycji będą dotyczyć. Dlatego organizacje społeczne apelują do posłów i posłanek o odrzucenie nowelizacji.

Nowe przepisy będą dotyczyć budowy dróg, linii kolejowych, lotnisk, stopni wodnych i regulacji rzek, składowisk odpadów niebezpiecznych, linii przesyłowych (a być może także innych, bo przepisy są niespójne) – tych, które w danym miejscu i czasie rząd uzna, na podstawie dowolnie wybranych przez siebie kryteriów, za „strategiczne”. Co ważne, **inwestycje będą uznawane za „strategiczne” bez konsultacji z okolicznymi mieszkańcami czy właścicielami gruntów, a także w sposób uniemożliwiający odwołanie się od takiej decyzji do sądu.**

Te kontrowersyjne zmiany rząd wprowadził do projektu ustawy już po etapie konsultacji publicznych, tuż przed przekazaniem jej do Sejmu. Zwraca uwagę ich wewnętrzna niespójność, na którą nie można pozwolić sobie w tworzeniu prawa, zwłaszcza prawa o tak poważnych i daleko idących skutkach.

Jakie zmiany planuje rząd?

Nowe przepisy przewidują **wyłączenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko**, w tym opracowania raportu i przeprowadzenia konsultacji społecznych, **w przypadku inwestycji, które zostaną uznane za „strategiczne”.**

Zakwalifikowanie inwestycji jako „strategicznej” ma następować w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Ustawa w sposób ogólny określa przesłanki, jakimi Rada Ministrów ma się kierować uznając daną inwestycję za „strategiczną”. Mowa jest o znaczeniu planowanej inwestycji dla interesów Rzeczypospolitej Polskiej oraz o indywidualnych okolicznościach uzasadniających podjęcie natychmiastowych działań. Jednak o spełnieniu tych przesłanek będzie decydował wyłącznie rząd wydając rozporządzenie, co dopuszcza możliwość kierowania się np. kryteriami politycznymi.



W przypadku inwestycji uznanych za strategiczne, **zamiast oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzona będzie zaledwie jej namiastka**, która pozwoli inwestorowi i organom po macoszemu traktować kwestie ochrony środowiska i negatywnych skutków przedsięwzięcia dla lokalnej społeczności. Inwestor przygotowuje jedynie dokumentację (a nie kompletny raport!), której zakres – bez jakiegokolwiek kontroli społecznej – ustali indywidualnie Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ). Na podstawie takiej dokumentacji złożony zostanie wniosek o wymagane w danym przypadku zezwolenie inwestycyjne (np. pozwolenie na budowę lub zezwolenie na realizację inwestycji drogowej). Organ wydający zezwolenie będzie miał obowiązek uzgodnienia wydania decyzji z GDOŚ.

Co szczególnie istotne – **z tej procedury wykluczono udział społeczeństwa**. Nie będzie konsultacji społecznych, w trakcie których mieszkańcy czy eksperci będą mogli zgłosić uwagi do rozporządzenia. O wielu inwestycjach ich bezpośredni sąsiedzi mogą się nawet nie dowiedzieć przed pierwszym wbiciem łopaty, bo nowelizacja ograniczy obowiązki organów administracji w zakresie informowania społeczeństwa. **Głos społeczeństwa, w tym społeczności lokalnej, nie będzie w ogóle brany pod uwagę.**

Kontrolę nad lokalizacją inwestycji na swoim terenie stracą również gminy. Rząd proponuje, żeby inwestycje strategiczne można było realizować na danym obszarze, nawet wtedy, gdy jest to sprzeczne z przyjętym przez radę danej gminy planem miejscowego zagospodarowania przestrzennego. Stanowi to **jawny atak na władztwo planistyczne gminy.**

Rządowe propozycje pozwalają również na realizację przedsięwzięć z naruszeniem zasad obowiązujących na obszarach Natura 2000. Prawo unijne zabrania realizacji na tych terenach przedsięwzięć znacząco szkodliwych dla lokalnych ekosystemów, ale nowelizacja ustawy znosi ten zakaz dla projektów, które rząd uzna za "strategiczne".

Jakie inwestycje mogą być realizowane w specjalnym trybie?

Tzw. inwestycje strategiczne będą wskazywane przez rząd dopiero w rozporządzeniu. Planowana **nowelizacja daje więc wolną rękę rządowi w ustalaniu, które konkretne inwestycje dostaną ulgowe traktowanie**. W ustawie wymieniono jedynie kategorie inwestycji oraz typy zezwoleń inwestycyjnych, które mogą być wydane w specjalnym trybie przewidzianym dla inwestycji strategicznych. Katalogi te są bardzo szerokie i niosą ryzyko traktowania jako inwestycji strategicznych przedsięwzięć, których realizacja będzie leżała w politycznym interesie rządzących.

Wśród inwestycji strategicznych projekt uwzględnia chociażby autostrady, linie kolejowe, lotniska, zapory i regulację rzek, kopalnie, obiekty energetyki jądrowej, sieci przesyłowe, inwestycje związane z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego, inwestycje mieszkaniowe, inwestycje w sektorze naftowym, a także wiele innych. Nową procedurę będzie można stosować w celu uzyskania całego zestawu różnorodnych zezwoleń inwestycyjnych: od decyzji o pozwoleniu na budowę, przez pozwolenie wodnoprawne aż po zezwolenie na realizację inwestycji czy na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

To oznacza, że **polskie gminy już wkrótce mogą zapełnić się chaotycznie budowanymi inwestycjami**. Co gorsze, nie będą w ogóle analizowane inne warianty ich realizacji, które pozwoliłyby **zminimalizować ich uciążliwość dla mieszkańców i przyrody**. A mieszkańcy nie będą mieli nic do powiedzenia, chociaż to oni będą ponosić codziennie skutki decyzji o ulgowym traktowaniu niektórych inwestycji, tracąc własność nieruchomości czy tereny cenne przyrodniczo.



Co ważne, proponowaną **procedurę będzie można zastosować** nie tylko do nowoplanowanych przedsięwzięć, ale **również wobec tych inwestycji, dla których postępowania środowiskowe już się toczą** i które np. trafiają na opór społeczeństwa. Ustawa daje możliwość umorzenia postępowania ocenowego i rozpoczęcia w jego miejsce procedury dla inwestycji strategicznej, w której obywatele nie będą mieli nic do powiedzenia. Umożliwi ona stłamszenie głosu społeczeństwa i wpuszczenie tylną furtką szkodliwych dla ludzi i przyrody inwestycji.

Skąd się wzięły te przepisy?

Projekt ustawy był poddany konsultacjom publicznym i opiniowaniu jeszcze w 2022 r. Problem w tym, że wówczas nie zawierał on najbardziej kontrowersyjnych przepisów przewidujących specjalny tryb realizacji inwestycji strategicznych (dział Va). Dodano je do projektu ustawy w wersji z 27 marca 2023 r. Wersja ta została opublikowana na [portalu Rządowego Procesu Legislacyjnego](#) dopiero 7 czerwca 2023 r., czyli już po przekazaniu projektu do Sejmu. **Z tymi przepisami nikt poza rządem nie mógł się zapoznać.**

W rezultacie, **towarzyszący propozycji zapis o przeprowadzeniu konsultacji publicznych jest nieprawdziwy, bo dotyczy w istocie innego projektu niż ten, który przesłano do Sejmu.**

W lutym br. projekt rozpatrywała Komisja Prawnicza Rządowego Centrum Legislacji. Również Komisji Prawniczej do rozpatrzenia przedłożono projekt w poprzedniej wersji, bez przepisów dotyczących realizacji inwestycji strategicznych. Z przepisami działu Va zapoznał się m.in. minister do spraw Unii Europejskiej, który [w swojej opinii](#) wskazał, że projekt ten jest sprzeczny z zapisami dyrektywy ocenowej, jak i siedliskowej. Mimo tej opinii przepisy te nie zostały zmienione ani usunięte z ostatecznej wersji projektu.

Czy jest to zgodne z prawem Unii Europejskiej? Nie!

Dyrektywa ocenowa

Unijna dyrektywa o ocenach oddziaływania na środowisko dopuszcza odstępstwa od obowiązku przeprowadzenia pełnej oceny z udziałem społeczeństwa, ale **wyłącznie** w wyjątkowych przypadkach, co potwierdza m.in. [wyrok](#) Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ws. Belgii. Takie pojedyncze odstępstwa stosowane są w UE niezwykle rzadko. Obecnie przed Trybunałem toczy się [sprawa przeciwko Portugalii](#), zainicjowana przez Komisję Europejską, która stwierdziła naruszenie dyrektywy przez wprowadzenie w tym kraju podobnych rozwiązań prawnych do tych proponowanych przez rząd. Na sprzeczność z dyrektywą ocenową projektu ustawy wskazuje w swojej opinii minister do spraw Unii Europejskiej.

Tymczasem **proponowane przez rząd przepisy pozwolą na bardzo szerokie, niemal dowolne stosowanie takiego odstępstwa, poza jakąkolwiek kontrolą społeczną.** Od rozporządzenia uznającego inwestycję za strategiczną nie będzie się można odwołać lub zaskarżyć go do sądu. Odpowiedź jest więc oczywista – te zapisy nie są zgodne z prawem UE!

Dyrektywa siedliskowa

Projektowane przepisy wprost **łamają unijną dyrektywę siedliskową.** Przewiduje ona, że projekty i przedsięwzięcia stwarzające ryzyko niekorzystnego oddziaływania na integralność obszaru Natura 2000 nie mogą być realizowane (poza nielicznymi, określonymi w dyrektywie wyjątkami). W nowelizacji ustawy ocenowej tę zasadę całkowicie zniesiono w odniesieniu do

inwestycji "strategicznych" i nie przewidziano właściwej procedury zastępczej realizującej cele dyrektywy, których Polska zobowiązana jest przestrzegać. To oznacza, że planowane przepisy pozwolą na demontaż w Polsce systemu ochrony przyrody w ramach europejskiej sieci Natura 2000 wyłącznie na podstawie uznaniowej decyzji rządu dotyczącej "strategiczności" inwestycji.

Na niezgodność proponowanych przepisów z dyrektywą siedliskową wskazał w swojej [opinii do projektu ustawy minister do spraw Unii Europejskiej](#). Jednak ta opinia nie została w projekcie uwzględniona.

Jakie przepisy obowiązują obecnie przy wydawaniu decyzji środowiskowych?

Dla inwestycji, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko, wymagane jest przeprowadzenie procedury oceny oddziaływania na środowisko. Ta procedura przewiduje obligatoryjny udział społeczeństwa i niezwykle ważny etap, jakim są konsultacje społeczne – wyspecjalizowane organizacje oraz mieszkańcy mają możliwość zadbać w ich trakcie o interesy lokalnej społeczności i przyrody.

Procedurę wieńczy wydanie tzw. decyzji środowiskowej, która ustala konkretne warunki, jakie musi spełnić inwestor na etapie projektowania, budowy, eksploatacji i likwidacji przedsięwzięcia, tak aby było ono jak najmniej uciążliwe dla otoczenia. Organ wydający decyzję ma obowiązek rozpatrzyć uwagi i wnioski społeczeństwa i niekiedy wskazuje inwestorowi inny wariant przedsięwzięcia niż pierwotnie planowany, a w uzasadnionych przypadkach może nawet odmówić zgody na realizację inwestycji. W przypadku inwestycji "strategicznych" istnieć będzie zaledwie jeden wariant realizacji takiego przedsięwzięcia.

Udział społeczeństwa w postępowaniach związanych z planowaniem nowych inwestycji jest niezwykle ważny, gdyż **zachęca do dialogu i służy wypracowaniu kompromisów pomiędzy inwestorami a przedstawicielami lokalnych społeczności, co ogranicza późniejsze konflikty społeczne** związane z realizacją i funkcjonowaniem przedsięwzięć.

Istnieją także przepisy, które pozwalają na odpowiednie odstępstwa od procedury oceny oddziaływania na środowisko w najbardziej naglących sytuacjach związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa czy też prowadzeniem działań ratowniczych i zapewnieniem bezpieczeństwa cywilnego w związku z przeciwdziałaniem lub usunięciem bezpośredniego zagrożenia dla ludności.

Dla inwestycji mogących oddziaływać na obszary Natura 2000 prawo przewiduje zakaz realizacji przedsięwzięć stwarzających ryzyko znaczącego negatywnego wpływu na funkcjonowanie najcenniejszych przyrodniczo terenów w kraju i UE. Odstępstwa od tego zakazu są możliwe tylko w wyjątkowych przypadkach, podyktowanych nadrzędnym interesem publicznym – ale nie rządową dekreacją przedsięwzięcia jako "strategicznego".

Czego organizacje społeczne domagają się w związku z planowaną nowelizacją?

Organizacje społeczne działające na rzecz ochrony środowiska apelują do posłów i posłanek o odrzucenie nowelizacji ustawy w całości, a do rządu o ponowne poddanie jej konsultacjom publicznym i opracowanie jej z poszanowaniem standardów demokratycznego procesu tworzenia prawa.



W obecnej nowelizacji za szczególnie naganne należy uznać dopisanie w ostatniej chwili przed przekazaniem do Sejmu i bez jakichkolwiek społecznych, branżowych, eksperckich konsultacji nowego działu Va, który może być wykorzystywany instrumentalnie do przeforsowania niechcianych przez społeczeństwo i szkodliwych dla środowiska inwestycji. W szczególności, znowelizowane przepisy mogą być wykorzystane przez rząd do siłowego wymuszenia realizacji kontrowersyjnych i szkodliwych projektów, które od lat są z powodzeniem kontestowane przez organizacje pozarządowe wykorzystujące dostępne w demokratycznym państwie narzędzia prawne i niezależne sądy.