



PAŃSTWOWA RADA OCHRONY PRZYRODY
– KOMISJA DS. PRAWA OCHRONY PRZYRODY
THE STATE COUNCIL FOR NATURE CONSERVATION
– NATURE CONSERVATION LAW COMMITTEE

Ministerstwo Klimatu i Środowiska,

ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa, kpop@prop.gov.pl

PROP-KPOP/2025-12

1 grudnia 2025 r.

Opinia

w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco (UDER 95)

W związku z opublikowanym w portalu Rządowego Procesu Legislacyjnego projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco (UDER 95), Komisja PROP ds. Prawa Ochrony Przyrody, działając z upoważnienia i w imieniu Państwowej Rady Ochrony Przyrody, na podstawie art. 96 ust. 3 pkt 4 i 5 ustawy o ochronie przyrody przedstawia następującą opinię:

Projekt zawiera propozycje zmian istotnych dla ochrony środowiska, w tym przyrody. Propozycje te nie są trafne, i wydaje się, że zostały zaproponowane pochopnie, bez analizy prawnych uwarunkowań procesu oceny oddziaływania na środowisko. Ich skutkiem byłoby osłabienie podstawowych zasad prawa ochrony środowiska, ale także istotne utrudnienie, a nie usprawnienie, działań organów wydających decyzje środowiskowe. Ich wdrożenie godziłoby w konstytucyjnie chroniony interes społeczny, ograniczałoby możliwość skutecznej kontroli działań ingerujących w przyrodę oraz mogłoby prowadzić do powstania trwałych i nieodwracalnych szkód w ekosystemach. Proponowane rozwiązania pozostają w sprzeczności z obowiązującym prawem Unii Europejskiej oraz zobowiązaniami międzynarodowymi. W szczególności:

1. Projektowana ustawa w art. 10 pkt 2 przewiduje zmianę w art. 64 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: ustawa o.o.ś), polegającą na tym, że - w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – niewydanie w terminie przez organ opinii o których mowa w art 64 ust. 1 lub 1a ustawy, „traktuje się jako brak zastrzeżeń”. Opinie, których ma dotyczyć ten przepis to m. in. opinie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, organu właściwego do wydania oceny wodnoprawnej lub dyrektora urzędu morskiego co do potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a w przypadku stwierdzenia takiej potrzeby – co do zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Proponowany przepis jest błędnie sformułowany, gdyż opinie, których miałby on dotyczyć, z definicji nie mają charakteru „zastrzeżeń” do jakiegokolwiek projektu rozstrzygnięcia. Opinie te wyrażają stanowisko odpowiednich wyspecjalizowanych organów i przekazują informacje merytoryczne, na podstawie którego organ wydający

decyzję środowiskową dopiero kształtuje projekt swojego rozstrzygnięcia, zarówno co do potrzeby oceny oddziaływania na środowisko, jak i co do zakresu ewentualnego raportu o oddziaływaniu na środowisko. Stanowisko merytoryczne organów specjalistycznych jest do tego potrzebne, ponieważ organ wydający decyzję (wójt, burmistrz, prezydent miasta) może nie posiadać odpowiedniej wiedzy specjalistycznej. Współdziałanie z organami specjalistycznymi w zakresie ochrony środowiska jest niezbędne, aby rzetelnie ocenić dokumentację inwestora i ustalić, czy zachodzą przesłanki do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 63 ustawy o.o.ś.

Rozstrzygnięcie, czy konieczna jest ocena oddziaływania na środowisko, realizuje procedurę „badania indywidualnego”, o której mowa w art 4 ust 2a 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* (dalej: dyrektywa EIA). Zgodnie z przepisami dyrektywy, badanie takie musi uwzględniać m.in. stan środowiska w miejscu lokalizacji przedsięwzięcia, o którym informacje posiadają organy specjalistyczne. Bez uzyskania informacji merytorycznych od tych organów, a więc bez faktycznego uzyskania opinii o których mowa w art 64 ust. 1 lub 1a ustawy, wydanie prawidłowego postanowienia stwierdzającego potrzebę oceny oddziaływania na środowisko lub decyzji stwierdzającej brak takiej potrzeby, nie będzie możliwe. Wątpliwe jest, czy bez uzyskania merytorycznego stanowiska organu wyspecjalizowanego, organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach będzie w stanie samodzielnie dokonać rozstrzygnięcia spełniającego wymogi art. 4 ust. 5 dyrektywy EIA i je prawidłowo uzasadnić.

Rekomendujemy usunięcie art. 10 pkt 2 z projektowanej ustawy.

2. Projektowana ustawa w art. 10 pkt 3 przewiduje zmianę w art. 65 ust. 4 ustawy o.o.ś., polegającą na tym że *w przypadku gdy organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie wyda postanowienia, o którym mowa w art. 63 ust. 1 [tj. postanowienia stwierdzającego potrzebę oceny oddziaływania na środowisko], w terminie 60 dni od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uznaje się, że organ stwierdził, że dla planowanego przedsięwzięcia nie zachodzi obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.*

Rozwiązanie takie rażąco naruszałoby wymóg wynikający z art 4 ust. 2 dyrektywy EIA, który wymaga, by organ państwa członkowskiego dokonał ustaleń, czy dane przedsięwzięcie musi zostać poddane ocenie oddziaływania na środowisko. Dyrektywa nie pozostawia możliwości, by ustalenia takie zastępować fikcją prawną. Zgodnie z art. 4.5 dyrektywy, rozstrzygnięcie w sprawie konieczności oceny oddziaływania na środowisko musi być dokonane *“na podstawie wyników wstępnej weryfikacji lub oceny wpływu przedsięwzięcia”*, a jeżeli organ uzna, że ocena nie jest wymagana - zobowiązany jest podać takie rozstrzygnięcie do publicznej wiadomości wraz z uzasadnieniem, a w razie potrzeby wraz ze wskazaniem cech przedsięwzięcia i zaproponowanych przez inwestora środków zapobiegawczych. Tak sformułowanych wymogów nie można spełnić poprzez rozstrzygnięcie w formie milczącej zgody.

Zwracamy uwagę, że Komisja Europejska prowadzi obecnie przeciwko Polsce postępowanie przeciwnaruszeniowe INFR(2019)2024 w sprawie nieprawidłowej

transpozycji dyrektywy 2011/92/UE, w którym zarzuca m.in. że polskie prawo nie zezwala organizacjom ochrony środowiska na zaskarżenie do sądu tzw. negatywnych rozstrzygnięć screeningowych, czyli rozstrzygnięć stwierdzających brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Rozwiązanie proponowane w projekcie UDER 95 dodatkowo pogłębiłoby zarzucane Polsce naruszenie. Kierunek zmian legislacyjnych w ustawie ocenowej powinien zmierzać ku wzmocnieniu gwarancji prawidłowej oceny oddziaływania na środowisko, a nie ku ich ograniczaniu, jak zakłada projektowane rozwiązanie.

W dodatku, proponowane rozwiązanie wydaje się pozbawione sensu, ponieważ ewentualne milczące uznanie, że dla planowanego przedsięwzięcia nie zachodzi obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko z punktu widzenia wnioskodawcy nie stanowi znaczącego uproszczenia – organ nadal musi wydać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

Rekomendujemy usunięcie art. 10 pkt 3 projektowanej ustawy.

3. Projektowana ustawa w art. 10 pkt 4 przewiduje zmianę w art. 72 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, polegającą na tym że, że gdy organ w ciągu 90 dni nie wyda postanowienia w sprawie aktualności wcześniej ustalonych środowiskowych warunków realizacji przedsięwzięcia, to uznaje się, że „aktualność warunków realizacji przedsięwzięcia została milcząco potwierdzona przez organ”.

Proponowane rozwiązanie wydaje się niezgodne z wymogami 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*, ponieważ potencjalnie umożliwiłoby wydawanie zezwoleń na realizację przedsięwzięcia na podstawie nieaktualnych informacji o środowisku lub nieaktualnych ustaleń o wpływie danego przedsięwzięcia na środowisko.

Rekomendujemy usunięcie art. 10 pkt 3 projektowanej ustawy.

4. Projektowana ustawa w art. 15 przewiduje zmianę ustawy Prawo wodne w ten sposób, że przedłużenie obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego (na okres do 20 lat) uznaje się za załatwione milcząco w sposób w całości uwzględniający wniosek podmiotu ubiegającego się o to przedłużenie, jeżeli w terminie 60 dni od dnia doręczenia wniosku, organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych, nie wyda decyzji odmawiającej lub ustalającej przedłużenie.

Zwracamy uwagę, że w związku z wymogami Ramowej Dyrektyw Wodnej, w 6-letnim cyklu aktualizowane są cele środowiskowe dla wód, których osiągnięcie jest obowiązkiem państwa. Od 2024 r. obowiązuje zaś Rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych, wymagające realizacji dodatkowych celów, m.in. usuwania barier w wodach. Przedłużanie obecnie obowiązujących pozwoleń wodnoprawnych może uniemożliwić państwu osiągnięcie wymaganych celów, powinno więc być dokonywane ostrożnie i świadomie, czego nie zapewnia procedura milczącej zgody.

Rekomendujemy usunięcie art. 15 projektowanej ustawy.

Komisja podkreśla, że niektóre proponowane obecnie rozwiązania były już uprzednio przedmiotem prac legislacyjnych w projekcie ustawy oznaczonym numerem UDER 20, i już

wówczas przedstawiliśmy o nich negatywną opinię (Opinia PROP-KPOP/2025-03 z 28 maja 2025 r.). Z projektu ustawy UDER 20 zostały one wówczas słusznie usunięte.

Przewodniczący Komisji

Otrzymują:

- Pani Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska
- Pan Dariusz Klimczak, Minister Infrastruktury
- Pani Joanna Knapińska, prezes Rządowego Centrum Legislacji
- Pan Piotr Otawski, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska