



**Frank Bold**

dr Katarzyna Doroszevska-Chyrowicz  
Bartosz Kwiatkowski, Maria Włoskovicz



# **Karta praw podstawowych a prawo polskie**

**Wdrożenie wybranych unijnych  
dyrektyw środowiskowych  
do prawa polskiego w świetle  
art. 37 Karty praw podstawowych**

Kraków, luty 2025

**Autorzy:** dr Katarzyna Doroszewska-Chyrowicz, Bartosz Kwiatkowski, Maria Włoskowicz  
**Zdjęcie na okładce:** Pio Si, Adobe Stock

**Wydawca:**

Fundacja Frank Bold  
ul. Skłodowskiej-Curie 4/3  
31-025 Kraków  
krakow@frankbold.org  
frankbold.pl

*Sfinansowane ze środków UE. Wyrażone poglądy i opinie są jedynie opiniami autora lub autorów i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy i opinie Unii Europejskiej lub Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Edukacji i Kultury (EACEA). Unia Europejska ani EACEA nie ponoszą za nie odpowiedzialności.*

*Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.*



**Co-funded by  
the European Union**

**Nota prawna**

Autorzy dołożyli wszelkich starań, by treści przekazane w niniejszej publikacji były rzetelne i wiarygodne oraz aktualne na dzień 31 stycznia 2025 r.

**Cytowanie**

Doroszewska-Chyrowicz K., Kwiatkowski B., Włoskowicz M., *Karta praw podstawowych a prawo polskie. Wdrożenie wybranych unijnych dyrektyw środowiskowych do prawa polskiego w świetle art. 37 Karty praw podstawowych*, Fundacja Frank Bold, Kraków, luty 2025 r.

## Spis treści

Wstęp.....	4
1.Prawa podstawowe, ochrona klimatu i ochrona środowiska – gdzie ich szukać w polskim prawie? .....	5
1.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej   The Constitution of the Republic of Poland.....	5
1.2. Prawo ochrony środowiska   The Environmental Protection Law.....	5
2. Analizowane unijne akty prawne .....	7
3. Regulacje krajowe implementujące prawo unijne.....	7
4 Związek krajowej regulacji z art. 37 Karty praw podstawowych.....	8
4.1. Dyrektywa SEA .....	8
4.2. Dyrektywa EIA .....	9
4.3. Ramowa Dyrektywa Wodna .....	9
5. Zgodność krajowej regulacji z art. 37 Karty praw podstawowych.....	11
5.1. Dyrektywa SEA .....	11
5.2. Dyrektywa EIA .....	11
Negative screening.....	11
Przedłużenie koncesji na wydobycie węgla kamiennego i brunatnego bez ocen oddziaływania na środowisko .....	12
Rygor natychmiastowej wykonalności dla decyzji środowiskowych.....	13
5.3. Ramowa Dyrektywa Wodna .....	14
6. Możliwa niezgodność krajowej regulacji z innymi postanowieniami Karty praw podstawowych .....	15
Udział społeczeństwa w postępowaniach o strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko.....	15
Negative screening.....	15
Brak dostępu społeczeństwa do udziału w postępowaniach w sprawie wydania pozwoleń wodnoprawnych.....	17
7. Istotne sprawy związane z potencjalnym naruszeniem postanowień KPP.....	18
8. Wnioski i rekomendacje dotyczące wdrożenia Karty praw podstawowych w zakresie energii i klimatu.....	20

## Wstęp

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>1</sup> to dokument, który stanowi część unijnego systemu ochrony praw człowieka. Wszystkie kraje UE są zobowiązane do przestrzegania praw ujętych w Karcie. Dotyczy to tworzenia prawa krajowego w zgodzie z regulacją Karty oraz stosowania prawa krajowego w taki sposób, by umożliwić pełną realizację praw podstawowych wynikających z Karty<sup>2</sup>.

Niniejsze opracowanie stanowi część projektu Strategic Litigation and Environmental Rights „STELLAR”<sup>3</sup>, którego celem jest analiza zgodności realizowania praw środowiskowych wynikających z Karty w różnych krajach europejskich oraz rozpowszechnienie wiedzy na temat przestrzegania praw z niej wynikających. Prawa te należą do grupy tzw. solidarnościowych praw człowieka<sup>4</sup> i dotyczą ogółu społeczeństwa. Mimo podstawowego znaczenia – zarówno Karty praw podstawowych, jak i samych praw środowiskowych – w praktyce rzadko rozpatrywana jest zgodność krajowych regulacji z Kartą.

Do analizy krajowej zostały wybrane trzy dyrektywy unijne, które mają wpływ na wdrażanie praw środowiskowych wynikających z Karty. Następnie analizie poddano regulacje krajowe implementujące te dyrektywy. W dalszej części opracowania przedstawiono potencjalne ryzyka związane ze sposobem implementacji regulacji unijnych w prawie krajowym oraz rekomendacje dotyczące przestrzegania praw wynikających z Karty praw podstawowych.

---

<sup>1</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.); dalej jako: KPP lub Karta

<sup>2</sup> Należy podkreślić, że tzw. protokół brytyjski nie wyłącza zastosowania Karty wobec Polski. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej „protokół (nr 30) nie podważa zastosowania karty wobec Zjednoczonego Królestwa czy wobec Polski, co znajduje potwierdzenie w motywach tego protokołu. Tak więc, zgodnie z motywem 3 protokołu (nr 30) art. 6 TUE stanowi, że karta jest stosowana i interpretowana przez sądy Polski i Zjednoczonego Królestwa w ścisłej zgodności z wyjaśnieniami, o których mowa w tym artykule. Ponadto zgodnie z motywem 6 wspomnianego protokołu karta potwierdza prawa, wolności i zasady uznawane w Unii oraz sprawia, że są one bardziej widoczne, nie tworzy jednak nowych praw ani zasad. W takiej sytuacji art. 1 ust. 1 protokołu (nr 30) potwierdza treść art. 51 karty dotyczącej jej zakresu stosowania, a nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień.” (zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 119 i 120)

<sup>3</sup> Więcej informacji o projekcie dostępne na stronie <https://frankbold.pl/zaczynamy-prace-nad-projektem-dotyczacym-praw-czlowieka-i-ochrony-klimatu/> oraz <https://justiceandenvironment.org/project/stellar/> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>4</sup> Zob. np. <https://www.unic.un.org.pl/prawa-czlowieka/trzecia-generacja-praw-czlowieka/3205> (dostęp: 20.02.2025)

# 1. Prawa podstawowe, ochrona klimatu i ochrona środowiska – gdzie ich szukać w polskim prawie?

Zgodnie z art. 37 Karty praw podstawowych wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Ta zasada oparta jest na art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>5</sup> oraz art. 11 i 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>6</sup>. W polskim systemie prawnym zasada ta znajduje odzwierciedlenie w Konstytucji RP<sup>7</sup> oraz aktach o randze ustawowej.

Istotnymi z punktu widzenia ochrony środowiska prawami zapisanymi w Karcie praw podstawowych są także:

- prawo do ochrony zdrowia (art. 35 KPP),
- prawo do dobrej administracji (art. 41 KPP),
- prawo dostępu do dokumentów (art. 42 KPP),
- prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 KPP).

## 1.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej | The Constitution of the Republic of Poland

- **Art. 5** –zasada, zgodnie z którą państwo zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.
- **Art. 68 ust. 4** – obowiązek władz publicznych do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.
- **Art. 74:**
  - Obowiązek władz publicznych do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.
  - Obowiązek władz publicznych do ochrony środowiska.
  - Prawo każdego do informacji o stanie i ochronie środowiska.
  - Obowiązek władz publicznych do wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

## 1.2. Prawo ochrony środowiska | The Environmental Protection Law

Prawo ochrony środowiska<sup>8</sup> uszczegóławia konstytucyjne obowiązki władz publicznych, a także definiuje kluczowe pojęcia:

---

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:02016ME/TXT-20240901> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:02016ME/TXT-20240901> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>7</sup> <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>8</sup> <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20010620627> (dostęp: 28.02.25 r.).



- **art. 3 pkt 13** zawiera prawną definicję ochrony środowiska,
- **art. 3 pkt 39** zawiera prawną definicję środowiska,
- **art. 3 pkt 50** zawiera prawną definicję zrównoważonego rozwoju,
- **art. 5** omawia zasadę kompleksowości ochrony środowiska,
- **art. 6** omawia zasadę przezorności i zapobiegania,
- **art. 8** omawia obowiązek uwzględniania zasad ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w politykach, strategiach, planach lub programach dotyczących w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu,
- **art. 323** – prawo do żądania odwrócenia szkody, podjęcia środków zapobiegawczych lub zaprzestania działalności za szkodę spowodowaną przez bezprawne oddziaływanie na środowisko<sup>9</sup>.

W kontekście zasady integracji ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju kluczowy jest art. 8 p.o.ś., który jest przeniesieniem tej zasady na grunt ustawowy. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego *zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. Wtedy, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji należy posiłkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. Zdaniem NSA w pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej zasadą tą powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo*<sup>10</sup>.

Dodatkowo jak wskazuje się w doktrynie z postanowień art. 8 p.o.ś. wynika, że konieczność taka zachodzi w przypadku tworzenia zarówno powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jak i aktów planowania niemających charakteru normatywnego. Obowiązek będzie więc spoczywał na rozmaitych podmiotach, w zależności od zaistniałej sytuacji – zarówno działających na podstawie prawa publicznego, jak i prywatnego<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> W polskim systemie prawnym obowiązują również inne regulacje służące cywilnej ochronie praw środowiskowych jednostki, w szczególności art. 23 i 24 kodeksu cywilnego – ochrona dóbr osobistych, m.in. takich jak zdrowie, wolność i nietykalność mieszkania oraz art. 417 kodeksu cywilnego – zasady odpowiedzialności władz publicznych wobec obywateli.

<sup>10</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 2123/13.

<sup>11</sup> K. Gruszecki [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wyd. VII, LEX/el. 2025, art. 8.

## 2. Analizowane unijne akty prawne

1. Dyrektywa SEA - Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko<sup>12</sup>.
2. Dyrektywa EIA - 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<sup>13</sup>.
3. RDW - Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej<sup>14</sup>.

## 3. Regulacje krajowe implementujące prawo unijne

1. Dyrektywa SEA
  - 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<sup>15</sup>;
  - Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska<sup>16</sup>.
2. Dyrektywa EIA
  - 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;
  - Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>17</sup>.
3. Ramowa Dyrektywa Wodna
  - Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> Dz. U. UE. L. z 2001 r. Nr 197, str. 30

<sup>13</sup> Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 26, str. 1 z późn. zm.

<sup>14</sup> Dz. U. UE. L. z 2000 r. Nr 327, str. 1 z późn. zm.

<sup>15</sup> T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 z późn. zm.

<sup>16</sup> T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.

<sup>17</sup> Dz. U. poz. 1839 z późn. zm.

<sup>18</sup> T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 z późn. zm.

## 4 Związek krajowej regulacji z art. 37 Karty praw podstawowych

### 4.1. Dyrektywa SEA

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>19</sup> dotyczy m.in. procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko<sup>20</sup>. Procedura oceny strategicznej jest stosowana wobec planów i programów wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>21</sup>. W ustawie zawarto katalog programów i planów, względem których przeprowadzenie s.o.o.ś. jest obowiązkowe<sup>22</sup>. Dodatkowo przewidziano możliwość jej przeprowadzenia w przypadku projektów, w odniesieniu do których zostanie stwierdzone, że ich realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko<sup>23</sup>.

Organ przygotowujący projekt jest zobowiązany do sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko, która ma zawierać odpowiednie – wymagane przez dyrektywę<sup>24</sup> – elementy<sup>25</sup>.

Jak wynika z dyrektywy SEA<sup>26</sup> społeczeństwo powinno mieć odpowiednio wczesną i realną możliwość wyrażenia swojej opinii o projekcie planów i programów. Dlatego też implementując jej zapisy, w polskiej procedurze przewidziano możliwość udziału społeczeństwa i zagwarantowano każdej osobie prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu<sup>27</sup>. Z kolei organ prowadzący procedurę s.o.o.ś. został zobowiązany do informowania społeczeństwa o projekcie, umożliwienia składania uwag i wniosków w co najmniej 21-dniowym terminie oraz ich rozpatrzenia.

Wdrożenie rozwiązań z dyrektywy SEA wpływa na zintegrowanie poziomu ochrony środowiska i jego jakości z politykami Unii Europejskiej. Prawne wymogi dotyczące ochrony środowiska w Unii Europejskiej nie mają odrębnej procedury wdrożenia. Dlatego też dyrektywa, ustanawiając konieczność przeprowadzenia analizy skutków planów i projektów mogących znacząco oddziaływać na środowisko, urealnia stosowanie polityk unijnych w zakresie ochrony środowiska.

---

<sup>19</sup> Dalej jako: u.o.o.ś.

<sup>20</sup> Dalej jako: s.o.o.ś.

<sup>21</sup> Zob. art. 46 u.o.o.ś., , który stanowi implementację art. 3 ust. 1 i ust. 2 lit. a dyrektywy SEA

<sup>22</sup> Zob. art. 46 u.o.o.ś.

<sup>23</sup> Zob. art. 47 u.o.o.ś.

<sup>24</sup> Zob. art. 5 dyrektywy SEA i załącznik nr 1 do tej dyrektywy.

<sup>25</sup> Zob. art. 51 u.o.o.ś.

<sup>26</sup> Zob. art. 6 ust 2 dyrektywy SEA

<sup>27</sup> Zob. art. 29 u.o.o.ś.



## 4.2. Dyrektywa EIA

U.o.o.ś. dotyczy również przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>28</sup>. Zakres przedmiotowy wykonania oceny oddziaływania na środowisko jest określony w art. 1 dyrektywy EIA.

W rozporządzeniu do ustawy<sup>29</sup> określono rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a zatem przedsięwzięć, wobec których zawsze przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko. Zbiór ten obejmuje przedsięwzięcia z załącznika nr 1 do dyrektywy EIA oraz instalacje związane z przemysłem wydobywczym. Z kolei zbiór przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko obejmuje m.in. instalacje związane z przemysłem energetycznym, takie jak magazynowanie paliw kopalnych. Rozszerzenie katalogu przedsięwzięć, w przypadku których należy zawsze przeprowadzić procedurę oś należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia zgodności z art. 37 KPP.

Ustawa określa, jakie elementy przedsięwzięcia są analizowane w ocenie oddziaływania na środowisko<sup>30</sup>. Warto zauważyć, że w 2024 roku dodano konieczność badania wpływu przedsięwzięcia na klimat i podatność danego przedsięwzięcia na zmiany klimatu, przez co zaimplementowano art. 3 lit. b dyrektywy EIA<sup>31</sup>.

W ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko przewiduje się udział społeczeństwa, m.in. w postaci składania uwag i wniosków. Organ powinien podawać do publicznej wiadomości informacje m.in. o przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko<sup>32</sup>, umożliwiać każdemu składanie uwag i wniosków oraz je rozpatrywać<sup>33</sup>, a o wydanej decyzji informować publicznie<sup>34</sup>. Stanowi to implementację art. 6 i 9 dyrektywy EIA.

## 4.3. Ramowa Dyrektywa Wodna

W Polsce Ramowa Dyrektywa Wodna (RDW) jest implementowana przez ustawę – Prawo wodne<sup>35</sup>. Zgodnie z art. 10 pkt 4 p.w. wśród celów zarządzania zasobami wodnymi znajduje się utrzymanie lub poprawa stanu ekosystemów wodnych, a zgodnie z art. 51 p.w. celem ochrony wód jest osiągnięcie celów środowiskowych<sup>36</sup>. Stanowi to wdrożenie art. 4 RDW,

---

<sup>28</sup> Zob. art. 59 u.o.o.ś.

<sup>29</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839 z późn. zm.).

<sup>30</sup> Zob. art. 62 u.o.o.ś.

<sup>31</sup> Zob. art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 1b, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1940).

<sup>32</sup> Zob. art. 33 u.o.o.ś.

<sup>33</sup> Zob. art. 29 i 37 u.o.o.ś.

<sup>34</sup> Zob. art. 38 u.o.o.ś.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 z późn. zm.). (dalej: p.w. lub prawo wodne)

<sup>36</sup> Art. 10 i 51 p.w.

opisującego cele środowiskowe określone przez charakterystykę wód podziemnych i powierzchniowych.

Art. 66 p.w. wymienia działania, dla których dopuszczalne jest nieosiągnięcie dobrego stanu ekologicznego lub dobrego potencjału ekologicznego oraz niezapobieżenie pogorszeniu stanu ekologicznego lub potencjału ekologicznego wód powierzchniowych (czyli odstąpienie od celów środowiskowych). Art. 67 p.w. opisuje sytuacje, w których możliwe jest odstąpienie od celów środowiskowych dla wód podziemnych. Jednocześnie art. 68 p.w. zawiera dodatkowe warunki, od których spełnienia uzależniono możliwość zastosowania art. 66 i 67 p.w.<sup>37</sup>.

W prawie wodnym określono procedurę i warunki wydawania pozwoleń wodnoprawnych<sup>38</sup>. Jeśli dane działanie będzie miało negatywny wpływ na osiągnięcie celów środowiskowych, a niemożliwe będzie zastosowanie odstępstwa, należy odmówić wydania pozwolenia wodnoprawnego. Wpływ ten może być sprawdzany na trzech etapach:

1. w momencie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (dotyczy to przedsięwzięć opisanych w rozporządzeniu wydanym do u.o.o.ś.<sup>39</sup>)
2. w momencie wydawania oceny wodnoprawnej (dotyczy to przedsięwzięć opisanych w rozporządzeniu wydanym do prawa wodnego<sup>40</sup>)
3. w momencie wydawania pozwolenia wodnoprawnego (dotyczy tych sytuacji, w których działanie nie zostało poprzedzone decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach ani oceną wodnoprawną).

Zgodnie z art. 14 RDW państwa członkowskie zachęcają wszystkie zainteresowane strony do aktywnego udziału we wdrażaniu RDW, w szczególności w opracowywaniu, przeglądzie i uaktualnianiu planów gospodarowania wodami w dorzeczu. W polskim prawie procedura przyjmowania planów gospodarowania wodami została uregulowana w art. 317 – 321 p.w. Udział społeczeństwa w opracowywaniu planów został zapewniony w art. 319 ust. 4-5 p.w. Jednak w zakresie wydawania pozwoleń wodnoprawnych ten udział został co do zasady wyłączony w art. 402 ust. 1 p.w. Wyjątkiem są sytuacje, o których mowa w art. 402 ust. 2 p.w., który jednak zapewnia udział społeczeństwa w tylko w wąskim zakresie. Zgodnie z orzecznictwem TSUE przepisy proceduralne *wykluczające organizacje ochrony środowiska z prawa udziału w charakterze strony postępowania o udzielenie pozwolenia wdrażającego [RDW] i ograniczające prawo do wniesienia skargi na decyzje wydane w takim postępowaniu jedynie do osób posiadających ten status stoją w sprzeczności z art. 14 RDW<sup>41</sup>.*

---

<sup>37</sup> Stanowi to implementację art. 4 ust. 7 Dyrektywy RDW.

<sup>38</sup> Dział XI p.w.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839 z późn. zm.).

<sup>40</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839 z późn. zm.).

<sup>41</sup> Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie C-664/15.

## 5. Zgodność krajowej regulacji z art. 37 Karty praw podstawowych

U.o.o.ś. co do zasady jest implementacją zapisów dyrektyw SEA oraz EIA. Zapisy krajowe same w sobie nie stanowią naruszenia art. 37 KPP, jednak ich interpretacja może do tego doprowadzić.

### 5.1. Dyrektywa SEA

Jednym z przykładów złego stosowania obowiązującego prawa jest stosowanie odmiany tzw. taktyki *salami slicing*, polegającej na podziale planu lub programu mogącego znacząco oddziaływać na środowisko na mniejsze przedsięwzięcia, by nie przeprowadzić s.o.o.ś. dla całości programu. Prowadzi to często do sytuacji, w której przedsięwzięcia te są traktowane jako całkowicie odrębne inwestycje i na żadnym etapie ich realizacji nie są poddawane kompleksowej ocenie oddziaływania na środowisko. Co za tym idzie nie ocenia się ich kumulatywnego oddziaływania. Może to prowadzić do nieprzewidzianych i nieodwracalnych zmian w środowisku.

Inną kwestią problematyczną w odniesieniu do s.o.o.ś. jest pominięcie części planów i programów, które mogą w znaczący sposób oddziaływać na środowisko i z tego względu powinny podlegać strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, jak ma to przykładowo miejsce w przypadku wieloletnich planów łowieckich, przygotowywanych przez regionalne dyrekcje Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe raz na 10 kolejnych lat<sup>42</sup>. Rozwiązaniem tych problemów mogłoby być rozszerzenie katalogu programów i planów podlegających strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. To pomogłoby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych co do jej zakresu przedmiotowego, a także podniosłoby wśród urzędników świadomość tego, kiedy strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest konieczna.

### 5.2. Dyrektywa EIA

#### Negative screening

W przypadku procedury oceny oddziaływania na środowisko pojedynczych przedsięwzięć problemy związane z udziałem społeczeństwa w postępowaniu mogą występować w sytuacjach, w których w toku postępowania środowiskowego zostanie stwierdzony brak potrzeby przeprowadzania oceny (tzw. *negative screening*<sup>43</sup>). Na gruncie prawa polskiego<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Zob. art. 8c ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1082 z późn. zm.)

<sup>43</sup> Możliwość wyłączenia przedsięwzięcia spod oceny oddziaływania na środowisko ma podstawę w art. 2 ust. 4 dyrektywy EIA.

<sup>44</sup> Zob. art. 84 u.o.o.ś.

organ może stwierdzić brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko, co ma obowiązek uzasadnić w decyzji środowiskowej.

Jest to istotne z dwóch powodów. Po pierwsze, pominięcie etapu oceny oddziaływania na środowisko może być nieuzasadnione i wówczas mogą zostać naruszone zasady ochrony środowiska, ponieważ przedsięwzięcie nie zostanie ocenione – zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalnym – zgodnie z odpowiednią procedurą. Ponadto, utrudnia to społeczną kontrolę inwestycji, ponieważ zainteresowana społeczność nie ma możliwości składania uwag i wniosków, a także pozbawia to organizacje ekologiczne możliwości udziału w postępowaniu (zgodnie z art. 44 u.o.o.ś. organizacje co do zasady mogą dołączyć wyłącznie do postępowań wymagających udziału społeczeństwa, takich jak ocena oddziaływania na środowisko). Ten aspekt zostanie omówiony w dalszej części opracowania.

### Przedłużenie koncesji na wydobycie węgla kamiennego i brunatnego bez ocen oddziaływania na środowisko

Innym poważnym problemem wynikającym z brzmienia u.o.o.ś. była możliwość przedłużenia działalności kopalni bez przeprowadzenia postępowania środowiskowego<sup>45</sup>. W okresie pomiędzy sierpniem 2018 roku a lipcem 2021 roku wymogu uzyskania decyzji środowiskowej nie stosowano w przypadku jednokrotnego wydłużenia terminu obowiązywania koncesji na wydobywanie węgla kamiennego i brunatnego. W przypadku węgla brunatnego maksymalny termin przedłużenia wynosił 6 lat, zaś okres przedłużenia dla węgla kamiennego mógł być dowolny.

W 2021 r., po upływie niespełna 3 lat, przepis ten został uchylony nowelizacją u.o.o.ś. W uzasadnieniu projektu nowelizacji u.o.o.ś. wskazano wprost, że uchylenie omawianego przepisu ma na celu *wyeliminowanie wątpliwości dotyczących ich potencjalnej niezgodności z przepisami 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*<sup>46</sup>.

Przedłużanie koncesji bez decyzji środowiskowej oznaczało jednocześnie brak konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W praktyce przedłużono koncesję kilkunastu kopalń węgla kamiennego nawet do 2049 r., spośród których część nigdy nie podlegała ocenie oddziaływania na środowisko. Kopalnie te prowadzą obecnie eksploatację złóż, często rozszerzając swoją dotychczasową działalność, a zatem zwiększając też swój wpływ

---

<sup>45</sup> Art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j i k u.o.o.ś. dodane przez art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. (Dz.U.2018.1563) zmieniającej nin. ustawę z dnia 29 sierpnia 2018 r.

<sup>46</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. poz. 1211).

na środowisko, co szczególnie uzasadnia potrzebę przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z wymogami prawa unijnego. Możliwym rozwiązaniem tego problemu byłoby stwierdzenie nieważności przedłużonych koncesji i przeprowadzenie ocen oddziaływania na środowisko.

Sytuację komplikuje jednak fakt, że zgodnie z prawem geologicznym i górnictwem<sup>47</sup> rozpoczęcie działalności objętej koncesją uważa się za zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych (co wyklucza stwierdzenie nieważności decyzji koncesyjnej<sup>48</sup>), a uchylenie lub zmiana koncesji w wyniku wznowienia postępowania nie może nastąpić z upływem roku od dnia rozpoczęcia określonej nią działalności. Regulacje te pozostają w sprzeczności z zapisami dyrektywy EIA.

### Rygory natychmiastowej wykonalności dla decyzji środowiskowych

Złożenie wniosku o wydanie decyzji inwestycyjnej powinno nastąpić w terminie 6 lat od dnia, w którym decyzja środowiskowa stała się ostateczna<sup>49</sup>. W związku z tym nieostateczna decyzja środowiskowa nie powinna stanowić podstawy do wydania decyzji inwestycyjnej. Mimo to do roku 2021 istniała praktyka nakładania na niektóre nieostateczne decyzje środowiskowe – zwłaszcza w postępowaniach z udziałem Skarbu Państwa lub spółek Skarbu Państwa – rygorów natychmiastowej wykonalności. Rygory te były następnie wykorzystywane – mimo toczącego się przed organem drugiej instancji postępowania odwoławczego od decyzji środowiskowej – do uzyskania decyzji inwestycyjnej. Z jednej strony prowadziło to do sytuacji, w której przeprowadzona pobieżnie, w pośpiechu i z ignorowaniem głosu społeczeństwa ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przed organem pierwszej instancji była podstawą do wydania decyzji inwestycyjnej. Z drugiej zaś postępowanie przed organem drugiej instancji – często znacznie dłuższe, dokładniejsze i z szerszym udziałem społeczeństwa – z uwagi na przebieg procesu inwestycyjnego i jego nieodwracalność nie miało już żadnego praktycznego znaczenia. Sytuacji tej nie wyeliminowała nowelizacja ustawy z 2021 r.<sup>50</sup>, która zamiast wprost zakazać w takich przypadkach praktyki nadawania rygorów natychmiastowej wykonalności, dała organizacjom ekologicznym uprawnienie do inicjowania kontroli sądowej postanowień o nadaniu takich rygorów. Instrument ten<sup>51</sup> w większości sytuacji okazał się nieskuteczny i nie daje gwarancji wystarczającego uwzględnienia kwestii środowiskowych i społecznych w procesach inwestycyjnych.

---

<sup>47</sup> Zob. art. 42 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1290 z późn. zm.).

<sup>48</sup> Zob. art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572); dalej jako: k.p.a.

<sup>49</sup> Zob. art. 72 ust. 3 u.o.o.ś.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 784), uchwalona w odpowiedzi na prowadzone przez Komisję Europejską postępowanie naruszeniowe.

<sup>51</sup> Zob. art. 86e-86h u.o.o.ś.

### 5.3. Ramowa Dyrektywa Wodna

W przypadku implementacji Ramowej Dyrektywy Wodnej największe ryzyko naruszenia postanowień Karty praw podstawowych rodzi możliwość udzielania odstępstw od osiągania celów środowiskowych na podstawie art. 66 p.w. Ryzyko takie ziściło się w przypadku pozwoleń wodnoprawnych udzielanych kopalniom węgla kamiennego.

Zgodnie z art. 66 p.w. w stosunku do wód powierzchniowych odstępstwo może zostać przyznane tylko w dwóch przypadkach:

1. gdy nowe zmiany w charakterystyce fizycznej części wód powierzchniowych powodują nieosiągnięcie celu środowiskowego lub niezapobieżenie jego pogorszeniu,
2. gdy nowe zrównoważone formy działalności gospodarczej człowieka powodują niezapobieżenie pogorszeniu się stanu rzeki z bardzo dobrego do dobrego.

Jeśli dana inwestycja nie mieści się w opisanych wyżej przypadkach, a wpływa negatywnie na osiągnięcie celów środowiskowych, nie ma możliwości zastosowania odstępstwa i należy odmówić zgody na jej realizację.

W przypadku kopalni węgla kamiennego kluczowym aspektem działalności jest odwadnianie kopalni i zrzut wód pokopalnianych, co wpływa na zasolenie wód powierzchniowych. Zrzucanie wody do rzek nie wiąże się ze zmianami w charakterystyce fizycznej rzeki. Powoduje zwiększenie parametrów jakościowych, ale nie prowadzi do zmian w zakresie linii brzegowej czy innych parametrów hydromorfologicznych. Nie może zostać zatem zakwalifikowane do pierwszego z przypadków przyznania odstępstwa dla wód powierzchniowych.

Zatem aby zastosować odstępstwo kopalnia musiałaby być „nową zrównoważoną formą działalności gospodarczej człowieka”, a pogorszenie stanu ekologicznego wód mogłoby nastąpić jedynie ze stanu bardzo dobrego do dobrego.

Działalność kopalni węgla kamiennego nie jest „nową zrównoważoną formą działalności człowieka”. Pojęcie „zrównoważoności” należy odczytywać w kontekście całego prawa unijnego i celów zrównoważonego rozwoju ONZ. Nie ulega wątpliwości, że wydobywanie węgla kamiennego się w nim nie mieści. Ponadto jednolite części wód, do których zrucane są ścieki są w większości wyznaczone jako sztuczne lub silnie zmienione, a te które są naturalne – nie charakteryzują się bardzo dobrym stanem ekologicznym.

Wobec tego w przypadku kopalń węgla kamiennego odstępstwo nigdy nie powinno zostać wydane. Jednak w latach 2020–2022 Dyrektor Regionalnego Zarządu Zlewni w Gliwicach wydał co najmniej dziewięć pozwoleń wodnoprawnych, w których zezwolił kopalniom na zrzut wysoko zasolonych ścieków do rzek i przyznał odstępstwa od celów środowiskowych, mimo że był zobligowany do odmowy wydania zgody na realizację takich przedsięwzięć.



## 6. Możliwa niezgodność krajowej regulacji z innymi postanowieniami Karty praw podstawowych

Brak zgodności z innymi postanowieniami KPP pojawia się w odniesieniu do zagadnienia udziału społeczeństwa w postępowaniach środowiskowych, co powinno być zapewnione na podstawie przepisów implementujących zarówno dyrektywę SEA, jak i dyrektywę EIA. Zagadnienia te wiążą się z art. 41 KPP (prawo do dobrej administracji), art. 42 KPP (prawo dostępu do dokumentów), art. 47 (prawo do sądu).

### Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko

Udział społeczeństwa w postępowaniu środowiskowym jest określony w dziale III u.o.o.ś. Ustawa przewiduje m.in. 21 dniowy termin do złożenia uwag i wniosków, który w wielu przypadkach jest wystarczający. Niestety, można zaobserwować praktykę wyznaczania terminów do składania uwag w okresach wakacyjnych lub świątecznych, co znacząco utrudnia udział społeczeństwa w postępowaniu. Takie praktyki mogą być niezgodne z art. 41 oraz 42 KPP.

Duże wątpliwości wzbudza brak procedury uprawniającej społeczeństwo do zainicjowania sądowej kontroli ustaleń, które wynikają ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz wdrożenia ich w życie. Ma to tym bardziej znaczenie w przypadkach gdy plan lub program poddany s.o.o.ś. nie jest zgodnie z polskim prawem zaskarżalny. Szczególnie jaskrawo widać to w ramach procedury zatwierdzania planów urządzenia lasu, co do której wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, stwierdzając, że prawo unijne i międzynarodowe przewiduje obowiązek zapewnienia możliwości wystąpienia do sądu z wnioskiem o skuteczne zbadanie pod względem merytorycznym i formalnym legalności planów urządzenia lasu<sup>52</sup>. Podobne ograniczenia dotyczą możliwości inicjowania przez organizacje społeczne i obywateli kontroli sądowej uchwał sejmików województwa, przyjmujących programy ochrony powietrza<sup>53</sup>.

Brak możliwości poddania kontroli sądowej planów i programów poddanych s.o.o.ś. może stać w sprzeczności z prawem do sądu z art. 47 KPP. Nie jest to jednak wymogiem ustanowionym w dyrektywie SEA.

### Negative screening

Niezgodność z prawem dostępu do sądu pojawia się w przypadku stwierdzenia braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (*negative screening*). Procedura

---

<sup>52</sup> Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie C-432/21.

<sup>53</sup> Zob. art. 91 p.o.ś. oraz np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2022 r., w sprawie o sygn. akt III OSK 1510/22, LEX nr 3406912.

ta opóźnia przystąpienie społeczeństwa do postępowania oraz ogranicza udział organizacji ekologicznych w postępowaniu. Zgodnie z dyrektywą EIA<sup>54</sup> państwa członkowskie zapewniają organizacjom pozarządowym działającym na rzecz ochrony środowiska dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo w celu zakwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji, działań lub zaniechań podlegających przepisom dyrektywy dotyczącym udziału społeczeństwa. Taki dostęp powinien również istnieć w odniesieniu do możliwości przeglądu decyzji stwierdzających, że nie ma potrzeby poddawania projektu ocenie oddziaływania na środowisko, co potwierdza orzecznictwo TSUE i Komitetu Zgodności z Konwencją z Aarhus<sup>55</sup>. Jednakże obowiązujące przepisy<sup>56</sup> nie zapewniają organizacjom ekologicznym wystarczającego dostępu do procedury odwoławczej w takich przypadkach, uzależniając możliwość zainicjowania procedury od wcześniejszego uczestnictwa organizacji w postępowaniu, które jest uzależnione od dyskrecjonalnej decyzji organu prowadzącego to postępowanie.

Możliwość braku oceny oddziaływania na środowisko wynika z dyrektywy EIA. Przewiduje ona<sup>57</sup> w takich wypadkach przeprowadzenie innej formy oceny oraz informowanie społeczeństwa o wynikach tej oceny. W praktyce zdarza się, że przez „inną formę oceny” organy rozumieją ocenę na podstawie jedynie części dokumentów, przez co ocena jest pobieżna i nie obejmuje istotnych kwestii środowiskowych. W praktyce zdarza się również, że organ żąda wielokrotnie od inwestora uzupełnienie dokumentów wstępnych (karty informacyjnej przedsięwzięcia), których zakres w konsekwencji zbliża się do raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Praktyka taka w żadnym wypadku nie może być akceptowalna, bo w imię przyspieszenia postępowania prowadzi do sytuacji braku przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko i wyklucza udział społeczeństwa w postępowaniu środowiskowym. Stanowi to zatem ominięcie stawianych prawem unijnym wymogów.

Do 2019 roku w przypadku odmowy przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko organ wydawał postanowienie, które nie było zaskarżalne<sup>58</sup>, ale umożliwiony był wgląd w dokumentację, w tym postanowienia<sup>59</sup>. Aktualnie społeczeństwo o braku przeprowadzenia procedury dowiaduje się na ostatnim etapie postępowania, czyli z wydanej decyzji środowiskowej.

---

<sup>54</sup> Zob. art. 11 dyrektywy EIA.

<sup>55</sup> C-570/13 Gruber, pkt 42-50; C-75/08 Mellor, pkt 59; ACCC/C/2010/50 Republika Czeska, pkt 82.

<sup>56</sup> Zob. art. 44 p.o.ś. oraz art. 31 k.p.a.

<sup>57</sup> Zob. art. 2 ust. 4 dyrektywy EIA.

<sup>58</sup> Art. 63 ust. 2 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 (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2081 z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia 24 września 2019 r.

<sup>59</sup> Na podstawie art. 33 ust. 2 p. 2 lit. a w zw. z art. 33 ust. 1 p. 5 u.o.o.ś. każdy ma prawo wglądu w postanowienia wydane w sprawie.

Obecne brzmienie przepisów doprowadza do niezgodności z art. 41 i 42 KPP. Możliwym rozwiązaniem tego problemu jest wprowadzenie możliwości zaskarżenia przez organizację ekologiczną postanowienia o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w postępowaniu administracyjnym, a także umożliwienie inicjowania w takich sprawach kontroli sądowej jeszcze przed wydaniem decyzji środowiskowej.

Brak dostępu społeczeństwa do udziału w postępowaniach w sprawie wydania pozwoleń wodnoprawnych

Zgodnie ze wspomnianym art. 402 ust. 1 p.w. udział społeczeństwa w sprawach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych jest wyłączony. Wyjątek od tej zasady jest zawarty w art. 402 ust. 2 p.w., który ogranicza się jednak jedynie do postępowań poprzedzonych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Jednocześnie wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem pozwolenia wodnoprawnego na regulację wód, pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych oraz pozwolenia wodnoprawnego na wydobywanie z wód kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów<sup>60</sup>. Zatem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie wymaga wydanie pozwolenia wodnoprawnego m.in. na usługi wodne, czyli np. wprowadzania ścieków do wód czy odwadniania zakładów górniczych<sup>61</sup>. Postępowania o wydanie takich, kluczowych, pozwoleń nie są wobec tego objęte wspomnianym wyżej wyjątkiem i udział w nich społeczeństwa jest wyłączony.

Może się zdarzyć, że co prawda samo pozwolenie wodnoprawne nie musi być poprzedzone decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, ale już sama inwestycja, z którą to pozwolenie się wiąże – tak. Wtedy udział społeczeństwa jest możliwy na tym, wczesnym etapie.

Jednak jeśli dana inwestycja nie jest poprzedzona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, wtedy tak naprawdę udział społeczeństwa nie jest zapewniony na żadnym etapie wydawania pozwolenia wodnoprawnego.

Polskie prawo wyłącza nie tylko możliwość przystąpienia do toczącego się już postępowania, ale także możliwość inicjowania przez organizacje społeczne postępowań – np. postępowań o cofnięcie bądź ograniczenie pozwoleń wodnoprawnych. Oznacza to, że brak jest jakiegokolwiek społecznej kontroli nad wydawaniem pozwoleń wodnoprawnych.

Opisane regulacje nie gwarantują pełni praw zapisanych w art. 47 Karty praw podstawowych.

---

<sup>60</sup> Zob. art. 72 ust. 1 pkt 6 o.o.ś.

<sup>61</sup> Art. 389 pkt 1 w zw. z art. 35 ust. 3 pkt 5 i 8 p.w.

## 7. Istotne sprawy związane z potencjalnym naruszeniem postanowień KPP

1. Orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące braku możliwości zainicjowania kontroli sądowej w sprawach planów urzędzenia lasu<sup>62</sup>, które stały się jednymi z powodów wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyroku<sup>63</sup> przesądzającego, że taka praktyka stanowi naruszenie zapisów Karty praw podstawowych.
2. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2022 r., w sprawie o sygn. akt III OSK 1510/22, dotyczące braku możliwości zainicjowania przez organizacje społeczne i obywateli kontroli sądowej uchwał sejmików województwa, przyjmujących programy ochrony powietrza.
3. Skarga przed Komitetem z Aarhus dotycząca braku możliwości zaskarżania planów urządzania lasu sygn. ACCC/C/2017/154<sup>64</sup>.
4. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Wa 2239/22, o wstrzymaniu wykonania decyzji w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2022 oddalające zażalenie w tej samej sprawie.
5. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 maja 2023 r., sygn. akt IV SA/Wa 654/23, o wstrzymaniu wykonania decyzji w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. akt III OZ 331/23, uchylające postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.
6. Decyzja SKO w Bielsku-Białej z dnia 10 stycznia 2023 r.<sup>65</sup> – sprawa dotycząca budowy kompleksu mieszkalno-hotelowego w bezpośrednim sąsiedztwie Zespołu Przyrodniczo-Krajobrazowego „Sarni Stok”, gdzie organ wyraził zgodę na inwestycję bez udziału społeczeństwa i przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2024 r.<sup>66</sup> – w sprawie nie przeprowadzono oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do budowy obwodnicy, ponieważ uznano za wystarczające wielokrotne uzupełnienie karty informacyjnej przedsięwzięcia przez przedsiębiorcę. W ten sposób ograniczono

---

<sup>62</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 2477/12, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2017 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 2336/17.

<sup>63</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie C-432/21, ECLI:EU:C:2023:139.

<sup>64</sup> [https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2017.154\\_poland](https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2017.154_poland) (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>65</sup> Decyzja SKO w Bielsku-Białej z dnia 10 stycznia 2023r. (sygn. akt: SKO V 428/245/22) Stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 09.05.2022r. nr. OSE-UZ.6220.80.2021.AS.

<sup>66</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2024 r. uchylający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia (sygn. akt: II SA/Sz 403/24).

przeprowadzenie pełnej oceny przedsięwzięcia na środowisko, a w szczególności wyłączono udział społeczeństwa w postępowaniu.

8. Postępowania koncesyjne dotyczące kopalń węgla kamiennego lub brunatnego, zainicjowane bez uprzedniego uzyskania decyzji środowiskowych<sup>67</sup>.
9. Skarga do Komisji Europejskiej z października 2024 r., dotycząca pozwoleń wodnoprawnych dla kopalń na zrzut wód dołowych do z rzek, wydanych z naruszeniem przepisów Ramowej Dyrektywy Wodnej<sup>68</sup>.
10. Skarga przed Komitetem z Aarhus dotycząca braku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w przypadku pozwoleń wodnoprawnych sygn. ACCC/C/2017/146<sup>69</sup>.
11. Wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach zasądający zadośćuczynienie za smog ze względu na naruszenie dóbr osobistych powoda tj. prawa do zdrowia, prawa do swobodnego przemieszczania (poruszania) się oraz nietykalności mieszkania (sygn. akt III Ca 1548/18).

---

<sup>67</sup> Przed Naczelnym Sądem Administracyjnym toczy się sprawa dotycząca przedłużenia koncesji kopalni węgla brunatnego ZE PAK – złożę Pątnów IV sygn. akt: II GSK 2071/22. W sprawie przedłużenia koncesji dla kopalń węgla kamiennego bez decyzji środowiskowych złożono wnioski o wszczęcie postępowań nieważnościowych, które spotkały się z odmową ze strony Ministra Klimatu i Środowiska. W sprawie zapadły pozytywne wyroki WSA: m.in. VI SA/Wa 1247/22, jednak organ zaskarżył te wyroki kasacyjnie. Sprawy aktualnie znajdują się przed NSA. Następco zostały wszczęte postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowych dla kopalń węgla kamiennego, m.in. WOOŚ.420.142.2018.KMJ, WOOŚ.420.25.2022.AM, WOOŚ.420.26.2022.MP.

<sup>68</sup> Skarga zarejestrowana przez Komisję Europejską pod numerem CPLT(2024)02784.

<sup>69</sup> [https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2017.146\\_poland](https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2017.146_poland) (dostęp: 28.02.25 r.).

## 8. Wnioski i rekomendacje dotyczące wdrożenia Karty praw podstawowych w zakresie energii i klimatu

W związku ze wskazanymi wyżej zagadnieniami można sformułować kilka rekomendacji, których wdrożenie umożliwi pełniejsze dostosowanie prawa krajowego do Karty praw podstawowych.

1. Jednym z problemów powodujących niezgodności polskiej ustawy implementującej dyrektywę SEA jest pominięcie przez ustawodawcę części planów i programów mogących w znaczący sposób oddziaływać na środowisko. Oprócz tego istotne jest też cykliczne podnoszenie świadomości prawnej osób odpowiedzialnych za wykonywanie procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Rozwiązaniem tych problemów mogłoby być rozszerzenie katalogu programów i planów podlegających strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. To pomogłoby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych co do jej zakresu przedmiotowego, a także podniosłoby wśród urzędników świadomość tego, kiedy strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest konieczna. Dodatkowo, w celu realizacji praw wynikających z art. 47 KPP należy społeczeństwu umożliwić inicjowanie sądowej kontroli ustaleń strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, zwłaszcza w zakresie zignorowania zgłoszonych przez jego przedstawicieli uwag i wniosków. Obecna regulacja, choć zgodna z dyrektywą SEA, nie jest wystarczająca w tym zakresie.

2. W odniesieniu do dyrektywy EIA niezgodność z wykonywaniem Karty praw podstawowych może wynikać z rezygnacji z przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do części przedsięwzięć (*negative screening*). Sposób regulacji tej decyzji w polskiej ustawie nie realizuje w pełni praw wynikających z Karty praw podstawowych i ogranicza udział społeczeństwa w wydawaniu decyzji.

Możliwym rozwiązaniem tego problemu jest wprowadzenie możliwości zaskarżenia przez organizację ekologiczną postanowienia o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a także umożliwienie inicjowania w takich sprawach kontroli sądowej jeszcze przed wydaniem decyzji środowiskowej.

3. Kolejnym problemem wskazywanym w analizie jest możliwość nadania rygoru natychmiastowej wykonalności wobec nieostatecznej decyzji środowiskowej. Rekomendujemy w tym przypadku wprowadzenie konieczności dołączenia do wniosku o wydanie decyzji inwestycyjnej ostatecznej decyzji środowiskowej. Zagwarantuje to przeprowadzenie pełnego, dwuinstancyjnego, postępowania środowiskowego przed rozpoczęciem postępowania inwestycyjnego, wzmocni społeczną kontrolę nad procesami inwestycyjnymi i zwiększy prawdopodobieństwo odpowiedniego uwzględnienia w nich kwestii środowiskowych.



4. W Polsce wciąż funkcjonują kopalnie, których koncesje zostały przedłużone bez przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko. Stanowi to naruszenie unijnych reguł ochrony środowiska, a także dostępu społeczeństwa do postępowania. Możliwym sposobem naprawienia tej sytuacji jest stwierdzenie nieważności przedłużonych koncesji i przeprowadzenie ocen oddziaływania na środowisko względem kopalń węgla kamiennego i brunatnego.

5. W celu skutecznej kontroli prawidłowości wydawania pozwoleń wodnoprawnych należy zapewnić udział społeczeństwa we wszystkich postępowaniach dotyczących wydawania tych pozwoleń, niezależnie od tego, czy są one poprzedzone decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. W związku z tym za zasadne należy uznać co najmniej uchylene art. 402 p.w. Dodatkowo organizacje ekologiczne powinny mieć uprawnienie nie tylko przystępowania do toczących się postępowań, ale także inicjowania nowych, na przykład w sprawie cofnięcia lub ograniczenia pozwoleń wodnoprawnych. Takie zmiany zagwarantują pełniejszą zgodność prawa polskiego z zapisami art. 47 Karty praw podstawowych, zapewniając społeczną kontrolę nad działaniami wpływającymi na środowisko wodne i zwiększając transparentność procesów decyzyjnych.



**Frank Bold**



**Frank Bold**



**Maria Włoskowicz. Bartosz Kwiatkowski,  
dr Katarzyna Doroszewska-Chyrowicz**



# **Karta praw podstawowych a prawo polskie**

**Wdrożenie unijnych aktów prawnych  
powiązanych z REPowerEU do prawa  
polskiego w świetle art. 37  
Karty praw podstawowych**

Kraków, luty 2025

**Autorzy:** Maria Włoskowicz, Bartosz Kwiatkowski, dr Katarzyna Doroszewska-Chyrowicz  
**Zdjęcie na okładce:** Pio Si, Adobe Stock

**Wydawca:**

Fundacja Frank Bold  
ul. Skłodowskiej-Curie 4/3  
31-025 Kraków  
krakow@frankbold.org  
frankbold.pl

*Sfinansowane ze środków UE. Wyrażone poglądy i opinie są jedynie opiniami autora lub autorów i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy i opinie Unii Europejskiej lub Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Edukacji i Kultury (EACEA). Unia Europejska ani EACEA nie ponoszą za nie odpowiedzialności.*

*Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.*



**Co-funded by  
the European Union**

**Nota prawna**

Autorzy dołożyli wszelkich starań, by treści przekazane w niniejszej publikacji były rzetelne i wiarygodne oraz aktualne na dzień 31 stycznia 2025 r.

**Cytowanie**

Włoskowicz M., Kwiatkowski B., Doroszewska-Chyrowicz K., *Karta praw podstawowych a prawo polskie. Wdrożenie unijnych aktów prawnych powiązanych z REPowerEU do prawa polskiego w świetle art. 37 Karty praw podstawowych*, Fundacja Frank Bold, Kraków, luty 2025 r.

## Spis treści

Wstęp .....	4
1. Prawa podstawowe, ochrona klimatu i ochrona środowiska – gdzie ich szukać w polskim prawie?.....	5
1.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej   The Constitution of the republic of Poland.....	5
1.2. Prawo ochrony środowiska   The Environmental Protection Law .....	6
REPowerEU – transpozycja do polskiego prawa .....	7
Uwzględnianie perspektywy ochrony środowiska i kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju w implementowaniu REPowerEU .....	11
3.1. Efektywność energetyczna .....	11
3.2. Rozwój OZE .....	12
3.2.1. Rozwój OZE w KPEiK .....	12
3.2.2. Rozwój OZE – implementacja dyrektywy RED III .....	13
3.3. Energetyka wiatrowa na lądzie i morzu.....	15
W jaki sposób usunąć niezgodności z zasadą integracji ochrony środowiska?.....	16
Pozostałe prawa podstawowe a wdrażanie REPowerEU.....	17
Orzecznictwo odnoszące się do zastosowania KPP w kontekście REPowerEU .....	18
Wnioski i rekomendacje .....	19

## Wstęp

Plan REPowerEU przyjęty przez Komisję Europejską w 2022 roku ma na celu uniezależnienie krajów unijnych od rosyjskich paliw kopalnych i przyspieszenie transformacji energetycznej. Jest oparty na trzech głównych filarach: oszczędność energii, inwestycje w energię odnawialną oraz dywersyfikacja dostaw paliw kopalnych. REPowerEU przewiduje szereg działań, które należy wdrożyć, żeby osiągnąć założone cele. Dlatego część unijnych regulacji prawnych w dziedzinie energetyki znowelizowano, tak aby były bardziej progresywne. Teraz to po stronie państw członkowskich leży odpowiednio ambitna i szybka implementacja przepisów<sup>1</sup>.

Program REPowerEU realizuje jedną z naczelnych zasad Unii Europejskiej zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, jaką jest zasada integracji wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawy jego jakości w tworzonych politykach oraz kierowanie się przy tym zasadą zrównoważonego rozwoju. To również ta zasada powinna przyświecać polskiemu ustawodawcy przy wdrażaniu programu REPowerEU. Nie można też w tym kontekście pominąć innych istotnych praw podstawowych takich jak prawo do dobrej administracji, dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz dostępu do dokumentów.

Niniejsza analiza powstała w ramach projektu Strategic Litigation and Environmental Rights „STELLAR”<sup>2</sup> i ma na celu zweryfikowanie, czy i w jaki sposób możemy wykorzystać prawa zapisane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej do działania na rzecz dobrych polityk klimatycznych i ambitnych celów transformacji energetycznej. Założenia REPowerEU są wciąż w fazie wdrażania. Teraz jest więc odpowiedni moment, by domagać się od rządzących uwzględnienia perspektywy ochrony środowiska i kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju.

---

<sup>1</sup> Opis programu [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_22\\_3131](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_3131) (dostęp: 28.02.25 r.) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Plan REPowerEU z dnia 18 maja 2022 r. COM(2022) 230, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 18 maja 2022 r. COM(2022) 221 Strategia UE na rzecz energii słonecznej.

<sup>2</sup> <https://frankbold.pl/zaczynamy-prace-nad-projektem-dotyczacym-praw-czlowieka-i-ochrony-klimatu/> (dostęp: 28.02.25 r.).



# 1. Prawa podstawowe, ochrona klimatu i ochrona środowiska – gdzie ich szukać w polskim prawie?

Zgodnie z art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>3</sup> wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Ta zasada oparta jest na art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>4</sup> oraz art. 11 i 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>5</sup>. W polskim systemie prawnym znajduje odzwierciedlenie w Konstytucji RP<sup>6</sup> oraz aktach o randze ustawowej.

Istotnymi z punktu widzenia ochrony środowiska prawami zapisanymi w Karcie praw podstawowych są także:

- prawo do ochrony zdrowia (art. 35 KPP),
- prawo do dobrej administracji (art. 41 KPP),
- prawo dostępu do dokumentów (art. 42 KPP),
- prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 KPP).

## 1.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej | The Constitution of the republic of Poland

- **Art. 5 Konstytucji RP**<sup>7</sup> ustanawia zasadę, zgodnie z którą państwo zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.
- **Art. 68 ust. 4 Konstytucji RP** nakłada na władze publiczne obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.
- **Art. 74 Konstytucji RP** zapewnia:
  - obowiązek prowadzenia przez władze publiczne polityki, która zapewnia bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom,
  - obowiązek ochrony środowiska przez władze publiczne,
  - prawo każdego do informacji o stanie i ochronie środowiska,
  - obowiązek wspierania przez władze publiczne działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

<sup>3</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT> (dostęp: 28.02.25 r.), dalej jako: Karta lub KPP.

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:02016ME/TXT-20240901> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:02016ME/TXT-20240901> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>6</sup> <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>7</sup> Tekst Konstytucji w języku angielskim: [sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm](http://sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm), tekst konstytucji w języku polskim: [sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm](http://sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm) (dostęp: 28.02.25 r.).

## 1.2. Prawo ochrony środowiska | The Environmental Protection Law

Prawo ochrony środowiska<sup>8</sup> uszczegóławia konstytucyjne obowiązki władz publicznych, a także definiuje kluczowe pojęcia:

- **art. 3 pkt 13** zawiera prawną definicję ochrony środowiska,
- **art. 3 pkt 39** zawiera prawną definicję środowiska,
- **art. 3 pkt 50** zawiera prawną definicję zrównoważonego rozwoju,
- **art. 5** omawia zasadę kompleksowości ochrony środowiska,
- **art. 6** omawia zasadę przezorności i zapobiegania,
- **art. 8** omawia obowiązek uwzględniania zasad ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w politykach, strategiach, planach lub programach dotyczących w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu,
- **art. 323** – prawo do żądania odwrócenia szkody, podjęcia środków zapobiegawczych lub zaprzestania działalności za szkodę spowodowaną przez bezprawne oddziaływanie na środowisko<sup>9</sup>.

Dla zasady integracji ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju kluczowy jest art. 8 p.o.ś., który jest przeniesieniem tej zasady na grunt ustawowy. Jak wskazuje się w doktrynie: *Z postanowień art. 8 p.o.ś. wynika, że konieczność taka zachodzi w przypadku tworzenia zarówno powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jak i aktów planowania niemających charakteru normatywnego. Obowiązek będzie więc spoczywał na rozmaitych podmiotach, w zależności od zaistniałej sytuacji – zarówno działających na podstawie prawa publicznego, jak i prywatnego*<sup>10</sup>.

W tym kontekście za kluczowy należy również uznać pogląd, zgodnie z którym *zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. Wtedy, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji należy posiłkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej zasadą tą powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo*<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20010620627> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>9</sup> W polskim systemie prawnym obowiązują również inne regulacje służące cywilnej ochronie praw środowiskowych jednostki, w szczególności art. 23 i 24 kodeksu cywilnego – ochrona dóbr osobistych, m.in. takich jak zdrowie, wolność i nietykalność mieszkania oraz art. 417 kodeksu cywilnego – zasady odpowiedzialności władz publicznych wobec obywateli.

<sup>10</sup> K. Gruszecki [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wyd. VII*, LEX/el. 2025, art. 8.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z 2 kwietnia 2015 r. (sygn. II OSK 2123/13).

## 2. REPowerEU – transpozycja do polskiego prawa

W tabeli zawarto wybrane założenia REPowerEU, skierowane do państw członkowskich, a także odpowiadające im akty prawa unijnego, które doprecyzowują konkretne założenia i nakładają na państwa konkretne zobowiązania. Tabela przedstawia także stadium implementacji tych aktów do prawa polskiego.

Ze względu na cel analizy oraz jej ograniczony zakres nie zostały w niej przeanalizowane założenia REPowerEU skierowane do Komisji Europejskiej, ani większość założeń dotyczących inwestycji. Wybrano te założenia, które są najbardziej znaczące dla polskiego kontekstu i których wdrożenie można ocenić w momencie sporządzania analizy.

<b>Założenia RepowerEU i powiązane z nimi akty prawa unijnego</b>	<b>Implementacja do prawa polskiego</b>
<p>REPowerEU zakłada zmniejszenie zużycia energii końcowej w UE o 13%.</p> <p>W związku z tym przyjęta została Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej<sup>12</sup>.</p> <p>Dyrektywa zakłada:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• zmniejszenie zużycia końcowej energii w UE o 11,7 proc. do 2030 r. w porównaniu z prognozami z 2020 r. W związku z tym państwa członkowskie powinny przedstawić orientacyjne krajowe cele w zakresie</li></ul>	<p>W obecnym stanie prawnym kwestię efektywności energetycznej reguluje ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, która jednak nie zawiera zmian wprowadzonych w dyrektywie w związku z wdrożeniem REPowerEU. Termin na transpozycję dyrektywy 2023/1791 to dzień 11 października 2025 r.</p> <p>Zgodnie z informacją podaną przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska toczą się prace nad ustawą wdrażającą dyrektywę, a planowany termin przyjęcia projektu przez Radę Ministrów to trzeci kwartał 2025 r.<sup>13</sup> W listopadzie 2024 r. do wykazu prac legislacyjnych wpisano Projekt ustawy o zmianie ustawy o efektywności energetycznej oraz niektórych innych ustaw<sup>14</sup>, który ma na celu implementację przepisów dyrektywy.</p> <p>Do momentu sporządzenia niniejszej analizy nie zaproponowano konkretnych przepisów. Zgodnie z wpisem do wykazu prac legislacyjnych planowany</p>

<sup>12</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32023L1791> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>13</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-efektywnosci-energetycznej-oraz-niektorych-innych-ustaw4> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>14</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-efektywnosci-energetycznej-oraz-niektorych-innych-ustaw4> (dostęp: 28.02.25 r.).

<p>efektywności energetycznej.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nowe roczne obowiązki w zakresie oszczędności energii.</li> <li>• Wprowadzenie zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”.</li> </ul>	<p>termin przyjęcia projektu przez Radę Ministrów to III kwartał 2025 r. W związku z tak określoną osią czasu, prawdopodobne jest nieterminowe wdrożenie unijnych przepisów.</p>
<p>REPowerEU zakłada dodatkowe oszczędności energii i zwiększenie efektywności energetycznej budynków. Narzędziem do realizacji tych działań ma być Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków<sup>15</sup>, która zakłada dwa główne cele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• redukcję zapotrzebowania na energię w istniejących budynkach – do 2035 r. mają zostać zmodernizowane wszystkie budynki o wskaźniku EP powyżej 230 kWh/(m<sup>2</sup>/rok), przy czym priorytetem jest eliminowanie wykorzystania węgla w budynkach mieszkalnych,</li> <li>• zapewnienie, aby od dnia 1 stycznia 2030 r. wszystkie nowe budynki w Polsce budowano w standardzie bezemisyjnym (w przypadku budynków będących własnością instytucji publicznych – od 1 stycznia 2028 r.).</li> </ul>	<p>W obecnym stanie prawnym kwestię charakterystyki energetycznej budynków reguluje ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków. Jednak ta ustawa nie implementuje dyrektywy 2024/1275.</p> <p>Dyrektywa przewiduje czas na transpozycję do 29 maja 2026 r. z wyjątkiem transpozycji art. 17 ust. 15, której termin został wyznaczony na dzień 1 stycznia 2025 r.</p> <p>Jeśli chodzi o status implementacji art. 17 ust. 15 dyrektywy, to 1 stycznia 2025 r. weszło w życie Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 19 grudnia 2024 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych<sup>16</sup>.</p> <p>Ponadto jak informuje Ministerstwo Rozwoju i Technologii w odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej aktualnie podejmowane są działania na poziomie ustawowym. Trwają prace nad przygotowaniem projektu nowej ustawy o charakterystyce energetycznej budynków, w której w celu wdrożenia dyrektywy 2024/1275 planowana jest nowelizacja następujących aktów prawnych:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane,</li> <li>• ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,</li> </ul>

<sup>15</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32024L1275> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>16</sup> <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001943> (dostęp: 28.02.25 r.).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków.</li> </ul> <p>W celu wdrożenia dyrektywy Minister Rozwoju i Technologii zaproponował także zmiany do projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, które dotyczą rozwoju infrastruktury na potrzeby zrównoważonej mobilności i których celem jest implementacja artykułu 14 dyrektywy 2024/1275.<sup>17</sup></p>
<p>Podniesienie celu energii odnawialnej na 2030 r.</p> <p>Zgodnie z dyrektywą RED III wiążącym ogólnym celem unijnym na rok 2030 jest udział energii ze źródeł odnawialnych w Unii w końcowym zużyciu energii co najmniej 42,5 %<sup>18</sup>.</p>	<p>W Polsce cele dotyczące udziału energii ze źródeł odnawialnych są opisane w Krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu (KPEiK). Obecnie obowiązuje plan z 2019 roku, uwzględniający starsze cele europejskie, a obecnie trwają prace nad aktualizacją KPEiK.</p> <p>Do 15 listopada 2024 r. trwały konsultacje publiczne projektu aktualizacji KPEiK. Do końca lutego 2025 zbierane są uwagi i komentarze społeczeństwa w ramach strategicznej oceny oddziaływania KPEiK na środowisko<sup>19</sup>.</p>
<p>Rozwój rynku odnawialnych źródeł energii, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>transpozycja dyrektywy w sprawie energii odnawialnej (dyrektywy RED III)<sup>20</sup></li> <li>rozwój morskiej energetyki wiatrowej</li> </ul>	<p>W Polsce wciąż trwa proces rozwoju rynku energii odnawialnej. Opublikowane zostały projekty ustaw, które rozpoczynają proces wdrażania dyrektywy RED III<sup>21</sup>. Ustawa dotycząca morskiej energetyki wiatrowej poddawana jest konsultacjom publicznym do końca lutego 2025 r.<sup>22</sup>, a ustawa dotycząca energetyki wiatrowej w dniu 25 lutego 2025 r. została przedstawiona na stałym Komitecie Rady Ministrów<sup>23</sup>.</p>

<sup>17</sup> <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/prekonsultacje-projektu-wdrozenia-art-14-dyrektywy-20241275-w-sprawie-charakterystyki-energetycznej-budynkow---rozwoj-infrastruktury-na-potrzeby-zrownowazonej-mobilnosci> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>18</sup> Art. 3 ust. 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (dyrektywa RED III).

<sup>19</sup> <https://www.gov.pl/web/klimat/projekt-krajowego-planu-w-dziedzinie-energii-i-klimatu-do-2030-r--wersja-do-konsultacji-publicznych-z-102024-r> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>20</sup> Dyrektywa RED III.

<sup>21</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12394351> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12389803> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>22</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12394351> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>23</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12389803> (dostęp: 28.02.25 r.).

<ul style="list-style-type: none"> <li>• rozwój lądowej energetyki wiatrowej</li> <li>• skrócenie i uproszczenie procesu inwestycyjnego w zakresie odnawialnych źródeł energii.</li> </ul>	<p>W zakresie morskiej energetyki wiatrowej prace prowadzi Ministerstwo Klimatu i Środowiska, działa już system wsparcia morskiej energetyki wiatrowej<sup>24</sup>.</p>
<p>Komisja zachęca państwa członkowskie, aby dodały do swoich obecnych Krajowych Planów Odbudowy specjalny rozdział zawierający nowe działania mające na celu realizację celów REPowerEU w zakresie dywersyfikacji dostaw energii i zmniejszenia zależności od paliw kopalnych.</p>	<p>W wyniku przyjęcia planu REPowerEU do polskiego Krajowego Planu Odbudowy<sup>25</sup> dodano komponent G dotyczący mechanizmu REPowerEU, na cele związane z tym komponentem przeznaczona jest kwota 11 807,5 mld PLN</p> <p>Planowane reformy (zmiany legislacyjne):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• poprawa otoczenia regulacyjnego dla społeczności energetycznej w Polsce</li> <li>• reforma regulacji energetyki w celu ułatwienia inwestycji w OZE (reforma dotycząca sieci elektroenergetycznych)</li> <li>• opracowanie planu działania na rzecz zrównoważonego transportu w Polsce</li> <li>• wyznaczenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE</li> <li>• zmiana sektorowych ram kwalifikacji w sektorach zielonej transformacji</li> <li>• zmiana programów wsparcia w kierunku zwiększenia efektywności energetycznej budynków</li> </ul>

<sup>24</sup> <https://www.gov.pl/web/morska-energetyka-wiatrowa/system-wsparcia> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>25</sup> Załącznik do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady zmieniającej decyzję wykonawczą (UE) (ST 9728/22 INIT; ST/9728/22 ADD 1) z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (wersja z 1.07.2024).



### 3. Uwzględnianie perspektywy ochrony środowiska i kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju w implementowaniu REPowerEU

W związku z ograniczonymi możliwościami niniejszej publikacji skupimy się na przeanalizowaniu kilku najważniejszych działań wymienionych w drugim rozdziale analizy.

#### 3.1. Efektywność energetyczna

Jednym z kroków koniecznym do podjęcia przez Polskę, by zapewnić spójność prawa z unijnymi politykami ochrony środowiska jest zwiększenie oszczędności energii końcowej, czyli dbałość o efektywność energetyczną.

Łącznie skumulowane oszczędności zużycia energii końcowej do osiągnięcia w latach 2021–2030 obliczono na podstawie dyrektywy o efektywności energetycznej dla Polski na poziomie 44 870 ktoe<sup>26</sup> na podstawie zasad w dyrektywie o efektywności energetycznej<sup>27</sup>. Polska w projekcie KPEiK wyznacza ścieżkę osiągnięcia 44 465 ktoe w latach 2021–2030, czyli poniżej celu, który powinna osiągnąć. Nie jest to znacząca różnica, ale należy podkreślić, że są to wartości umiejscowione w scenariuszu WAM (*with additional measures*), czyli najbardziej ambitnym<sup>28</sup>. W scenariuszu bazowym WEM (*with existing measures*) co prawda założono spadek zużycia finalnego w latach 2020-2030 we wszystkich sektorach gospodarki krajowej, jednakże tylko z poziomu 70,2 Mtoe do 66,8 Mtoe<sup>29</sup>. Brak osiągnięcia tego celu będzie oznaczał brak spójności z politykami unijnymi w zakresie energii i klimatu.

W celu osiągnięcia założonego celu, organy państwowe przewidują szeroki zakres dofinansowania termomodernizacji budynków. Jednym ze sposobów wsparcia jest program „Czyste Powietrze” największy program wsparcia finansowego dla poprawy efektywności energetycznej budynków mieszkalnych, odnoszący się do prywatnych budynków. Program ten został niedawno zawieszony, a obecnie trwają prace nad rewizją jego założeń. W opublikowanym projekcie nowych założeń<sup>30</sup> najwyższym progiem dofinansowania mają być objęte budynki, które wymagają ogromnych nakładów, potocznie nazywane „wampirami energetycznymi” – koszty modernizacji takich budynków znacznie przewyższają korzyści

<sup>26</sup> Ktoe – ekwiwalent energii uzyskanej z 1000 ton ropy naftowej, 1 ktoe to około 11630 MWh.

<sup>27</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 315, str. 1 z późn. zm.).

<sup>28</sup> Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. (aktualizacja KPEiK z 2029 r.). Projekt aktualizacji z października 2024 r. <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu>, s. 74.

<sup>29</sup> Załącznik 1. do aKPEiK, Scenariusz transformacji w warunkach rynkowo-technicznych, s. 54, <https://www.gov.pl/web/klimat/projekt-krajowego-planu-w-dziedzinie-energii-i-klimatu-do-2030-r--wersja-wstepna-z-022024-r> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>30</sup> <https://www.gov.pl/web/funduszmodernizacyjny/program-priorytetowy-czyste-powietrze> (dostęp: 28.02.25 r.).

z modernizacji. Jednocześnie pełną termomodernizacją nie będą objęte domy, których roczne zużycie jest również wysokie, ale nie kwalifikuje się do tego najwyższego zużycia, nawet jeśli mieszkańcy mają najniższe dochody. Zatem dofinansowanie zostanie przyznane domom, które często nie nadają się już do tego. Zatem przewiduje się alokowanie bardzo dużych środków tam, gdzie nie będzie to efektywne. Na dodatek wykluczono ze wsparcia wiele ubogich gospodarstw domowych, których domy są ocieplone w minimalnym stopniu<sup>31</sup>.

Istnieją także programy finansowania poprawy efektywności energetycznej z KPO, Funduszu Sprawiedliwej Transformacji oraz Funduszu Spójności<sup>32</sup>. Wsparcie ma być udzielane po przeprowadzeniu audytu energetycznego oraz przeznaczone na źródła ciepła zgodne z unijną hierarchią źródeł ciepła. Jako że większość z tych programów wsparcia dopiero rozpoczęła swoje działanie, a część jest w trakcie wdrażania, nie można ocenić praktyki przyznawania dofinansowań. Jednak pozytywnie należy ocenić integrację krajowych programów z zaleceniami unijnymi.

## 3.2. Rozwój OZE

Pełna realizacja zasady integracji unijnych polityk ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju wymaga od Polski uzupełnienia zawartej w KPEiK ambitnej ścieżki rozwoju w OZE do 2030 roku o bardziej realistyczne założenia oraz położyć większy nacisk na energetykę obywatelską. Konieczna jest także deklaracja prawnie wiążącej realnej daty odejścia od węgla. Realizacja założeń wymienionych w KPEiK wymaga szybkiej transpozycji dyrektywy RED III do polskiego prawa, co umożliwiłoby rozpoczęcie inwestycji w OZE. Wśród zagadnień wymagających wdrożenia znajdują się m. in. obszary przyspieszonego rozwoju OZE (OPRO) oraz ułatwienie działania spółdzielni energetycznych.

### 3.2.1. Rozwój OZE w KPEiK

Eksperti oceniają scenariusz transformacji energetycznej WAM (*with additional measures*) jako ambitny<sup>33</sup>. Zgodnie z prognozami KPEiK udział OZE w finalnym zużyciu energii w elektroenergetyce w 2030 roku miałby wynieść 56,1%, a w 2040 roku – 69,4%<sup>34</sup>. Scenariusz WAM przewiduje także znaczny wzrost mocy energetyki wiatrowej na lądzie (w perspektywie

---

<sup>31</sup> <https://www.gov.pl/web/funduszmodernizacyjny/program-priorytetowy-czyste-powietrze>; Analiza Polskiego Alarmu Smogowego <https://polskialarmsmogowy.pl/wp-content/uploads/2024/12/5-problemow-PCZP-18-grudnia-2024.pdf> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>32</sup> Przykładowo: inwestycja B1.1.2 Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych Załącznik do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady zmieniającej decyzję wykonawczą (UE) (ST 9728/22 INIT; ST/9728/22 ADD 1) z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (wersja z dnia 1 lipca 2024) s. 78, Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027 s. 49, analogicznie w innych programach.

<sup>33</sup> <https://instrat.pl/uwagi-kpeik-11-2024/> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>34</sup> Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. (aktualizacja KPEiK z 2029 r.). Projekt aktualizacji z października 2024 r. <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu>, KPEiK, s. 22.

2030 roku do 19 GW, a w perspektywie 2040 roku do 25,8 GW), mocy fotowoltaiki (w perspektywie 2030 roku do 29 GW, a w perspektywie 2040 roku do 46,2 GW) oraz mocy energetyki wiatrowej na morzu (w perspektywie 2030 roku do poziomu 5,9 GW, w 2040 roku 17,9 GW)<sup>35</sup>. Jednak dla realizacji tej ścieżki konieczne będzie wprowadzenie zmian prawnych, które pozwolą na realizację tych inwestycji.

Jednocześnie eksperci podkreślają, że scenariusze po 2030 r. zbyt polegają na źródłach konwencjonalnych i optymistycznych założeniach dotyczących energetyki jądrowej. *Projekt KPEiK nie przedstawia polityk, które uprawdopodobniałyby osiągnięcie tak znacznego tempa rozwoju energetyki jądrowej w tym horyzoncie czasowym. Może to przełożyć się na znaczące przeszacowanie redukcji emisji oraz spadek adekwatności prognoz i rekomendacji dot. innych elementów systemu elektroenergetycznego*<sup>36</sup>.

W projekcie KPEiK-u brakuje jednoznacznej deklaracji, że nie będą otwierane nowe kopalnie węgla kamiennego. Tymczasem wydaje się ona konieczna ze względu na to, że ciągle są prowadzone postępowania administracyjne dotyczące poszukiwania nowych złóż. W zakresie wygaszania istniejących kopalń projekt KPEiK odnosi się do tzw. umowy społecznej, której daty stoją jednak w sprzeczności z planowanym scenariuszem WAM (*with additional measures*), zgodnie z którym kopalnie znacznie szybciej przestaną mieć ekonomiczne uzasadnienie niż zapisano to w umowie społecznej.

Jeśli chodzi o energetykę rozproszoną KPEiK nie idzie w parze z założeniami komunikacji REPowerEU, które zakłada cel polityczny w postaci funkcjonowania jednej społeczności w każdej gminie powyżej 10 tys. Mieszkańców do roku 2025<sup>37</sup>. Oznacza to, że w Polsce powinno funkcjonować ok. 800 społeczności, podczas gdy w 2030 r. przewidziano, że w Polsce łącznie będzie funkcjonować społeczności energetycznych. Komunikacja REPowerEU nie stanowi źródła wiążącego prawa, jednak jest dla państw członkowskich wyrazem celu do osiągnięcia. Tak duża dysproporcja planowanych celów nie jest zgodna z przyjętymi w Unii Europejskiej celami. Prawdopodobnie Polska nie osiągnie założonych celów unijnych, jeśli nie zwiększy wysiłków w promowaniu społeczności energetycznych.

### 3.2.2. Rozwój OZE – implementacja dyrektywy RED III

Zgodnie z brzmieniem dyrektywy RED III w ustawie o odnawialnych źródłach energii wprowadzono zasadę, zgodnie z którą budowa lub modernizacja instalacji OZE oraz instalacji i urządzeń niezbędnych do przyłączenia do sieci danej instalacji OZE stanowią realizację

<sup>35</sup> Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. (aktualizacja KPEiK z 2029 r.). Projekt aktualizacji z października 2024 r. <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu>, KPEiK, s. 22.

<sup>36</sup> [https://instrat.pl/wp-content/uploads/2024/11/Instrat\\_uwagi\\_do\\_akPEiK\\_15.11.2024.pdf](https://instrat.pl/wp-content/uploads/2024/11/Instrat_uwagi_do_akPEiK_15.11.2024.pdf) (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>37</sup> Komunikat komisji do parlamentu europejskiego, rady, europejskiego komitetu ekonomiczno-społecznego i komitetu regionów. Strategia UE na rzecz energii słonecznej 18.05.2022 [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0221](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0221) (dostęp: 28.02.25 r.).

nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy Prawo wodne<sup>38</sup> oraz są uznawane za leżące w interesie zdrowia i bezpieczeństwa powszechnego.

Oznacza to, że wprost spełniona będzie jedna z przesłanek uzyskania przewidzianych przez te regulacje odstępstw od ochrony obszarów Natura 2000, gatunkowej czy też od obowiązku osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego oraz zapobiegania pogorszeniu stanu ekologicznego wód<sup>39</sup>. Z wprowadzeniem tych zapisów przyspieszono także procedury wydawania zezwoleń na te inwestycje.

Należy jednak pamiętać, że przy każdym z tych odstępstw istnieje wymóg wcześniejszego zbadania, czy istnieją rozwiązania alternatywne, które nie wiązałyby się z koniecznością ingerencji w ochronę przyrody. Dopiero w braku możliwości skorzystania z takich rozwiązań można sięgnąć po jedno z odstępstw.

W związku z tym, że przepis jest nowy nie znamy jeszcze praktyki jego stosowania, ale istnieje ryzyko pomijania tej przesłanki. Warto zachować ostrożność, bo podobne sytuacje zdarzały się w przeszłości, kiedy planowano lokowanie farmy wiatrowej czy fotowoltaicznej w miejscach, w których negatywnie oddziałuje to np. na siedliska zwierząt czy ochronę ptaków.

Innym istotnym elementem wdrażania dyrektywy RED III jest włączenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE do polskiego porządku prawnego. Obszary przyspieszonego rozwoju OZE mają być planami określonymi dla konkretnego rodzaju OZE i terytorium, na którym będą obowiązywały szczególne procedury wydawania zezwoleń na instalację OZE<sup>40</sup>.

Te plany mają być przygotowywane przez samorządy województw do 21 lutego 2026 roku (zgodnie z terminem wynikającym z dyrektywy RED III). Będą wyznaczane w ścisłej współpracy z Regionalnymi Dyrektorami Ochrony Środowiska oraz przedsiębiorstwami energetycznymi, konsultowane społecznie oraz z zainteresowanymi gminami.

W projekcie ustawy wprowadzającej obszary przyspieszonego rozwoju OZE wprowadzono również zapis umożliwiający tworzenie spółdzielni energetycznych w gminach miejskich<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Zob. art. 3b ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1361 z późn. zm.) stanowiący wdrożenie art. 16f dyrektywy RED III

<sup>39</sup> Art. 34 ust. 1 i 56 ust. 4 pkt 3 i 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1478 z późn. zm.), art. 68 pkt 3 prawa wodnego.

<sup>40</sup> Art. 9 p. 4 Projektu ustawy o zmianie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz niektórych innych ustaw <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12394351> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>41</sup> Art. 9 p. 3 Projektu ustawy o zmianie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz niektórych innych ustaw <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12394351> (dostęp: 28.02.25 r.).

Do tej pory spółdzielnie energetyczne mogą być tworzone jedynie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, co znacznie ogranicza ich rozwój. Jednocześnie zdaniem Ministerstwa Rolnictwa spółdzielnie powinny być tworzone jedynie na obszarach zagrożenia ubóstwem energetycznym, a zatem ministerstwo sprzeciwia się rozszerzeniu możliwości zakładania spółdzielni na gminy miejskie<sup>42</sup>.

To blokuje otwarcie miast na spółdzielnie energetyczne, co krytykują zarówno eksperci, jak i samorządy. Projektowane umożliwienie otwarcia spółdzielni energetycznych na miasta należy ocenić pozytywnie<sup>43</sup>.

### 3.3. Energetyka wiatrowa na lądzie i morzu

Konieczna dla realizacji ambitnego celu OZE zgodnego z REPowerEU jest zmiana regulacji w zakresie lądowych farm wiatrowych. Projekt stosownej ustawy czeka na skierowanie do Sejmu<sup>44</sup>. Eksperci oceniają go jako wyraz kompromisu między niezbędnym rozwojem energetyki wiatrowej oraz interesami społeczności lokalnych i potrzebą zapewnienia należytej ochrony obszarom chronionym<sup>45</sup>.

Również w zakresie morskiej energetyki wiatrowej toczą się prace nad regulacją inwestycji. Do końca lutego 2025 r. trwają konsultacje nowelizacji ustawy o morskiej energetyce wiatrowej<sup>46</sup>. Projekt ten dotyczy zmian w istniejącej ustawie oraz w kilku innych ustawach. Przez branżę jest oceniany pozytywnie, choć wskazuje się, że w ustawie nie uwzględniono wszystkich postulatów przedsiębiorców<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12389803/13082949/13082951/dokument699440.pdf> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>43</sup> <https://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/9736251.wrzutka-o-miejskich-spoldzielniach-energetycznych-trafila-do-ustawy-of.html>, <https://zielonagospodarka.pl/dlaczego-spoldzielnie-energetyczne-w-miastach-sa-blokwane-i-co-tracimy-18854>, (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>44</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12389803>

<sup>45</sup> Zob. uwagi Fundacji Frank Bold przedstawione w ramach konsultacji publicznych projektu ustawy <https://legislacja.rcl.gov.pl/%2Fdocs%2F%2F2%2F12389803%2F13082918%2F13082921%2Fdokument691765.docx> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>46</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12394351> (dostęp: 28.02.25 r.).

<sup>47</sup> <https://www.green-news.pl/4095-morska-energetyka-wiatrowa-mkis-baltyk-nowelizacja-offshore-wind-aukcja> (dostęp: 28.02.25 r.).

## 4. W jaki sposób usunąć niezgodności z zasadą integracji ochrony środowiska?

W związku z tym, że REPowerEU jest wciąż w Polsce wdrażany, należy skupić się na działaniach legislacyjnych i rzeczniectwem w kierunku dobrej polityki klimatycznej. Wprowadzane rozwiązania powinny być ambitne i pozwalać na realizację unijnych celów klimatycznych<sup>48</sup>. Jest to tym bardziej istotne w momencie, w którym trwają prace nad wyznaczeniem kolejnego celu klimatycznego do roku 2040.

W związku z tym, podstawowym działaniem w kontekście przestrzegania praw wynikających z praw podstawowych powinny być działania rzecznicze, w tym udział w konsultacjach społecznych – podczas których wskazane jest podkreślanie obowiązków Polski wynikających z Karty Praw Podstawowych.

Należy wskazać, że istnieje ryzyko opóźnienia we wdrażaniu poszczególnych dyrektyw, co samo w sobie jeszcze nie stanowi naruszenia Karty praw podstawowych, ale długotrwałe i notoryczne opóźnienia mogą się do tego przyczynić.

W kontekście prowadzenia konkretnych postępowań w sprawie zezwoleń na realizację inwestycji OZE konieczne jest monitorowanie czy przyspieszenia i ułatwienia wprowadzone do przepisów nie wiążą się z naruszeniem praw takich jak prawo do dobrej administracji, czy prawo do sądu, a także czy inwestycje w energetykę odnawialną nie stanowią zbyt dużego ryzyka dla przyrody w konkretnej sprawie.

---

<sup>48</sup> Cele klimatyczne są ustanowione przez Europejskie prawo o klimacie - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 243, str. 1).



## 5. Pozostałe prawa podstawowe a wdrażanie REPowerEU

Pozytywnie należy ocenić to, że wszystkie projekty ustaw wdrażających REPowerEU są projektami rządowymi, co oznacza najpełniejszą i najbardziej transparentną ścieżkę legislacyjną. Projekty te są poddawane konsultacjom społecznym i uzgadniane z odpowiednimi organami.

Niestety, regulacje dotyczące odnawialnych źródeł energii nie były w ten sposób procedowane od samego początku. Przykładowo, kwestia lądowych elektrowni wiatrowych była dodana do poselskiego projektu dotyczącego cen energii pod koniec 2023 roku<sup>49</sup>, co wzbudziło publiczne dyskusje o przejrzystości procesu legislacyjnego i ryzyko wystąpienia w jego ramach sprzecznego z prawem lobbingu<sup>50</sup>. Warto wspomnieć, że kwestia lądowych elektrowni wiatrowych ze względu na sprzeczne interesy osób prywatnych, przedsiębiorców i instytucji działających na rzecz ochrony przyrody jest tematem spornym i budzącym duże emocje. Tym bardziej ważne jest uwzględnienie wszystkich perspektyw i prowadzenie procesu legislacyjnego w sposób jak najbardziej transparentny. Procedowanie projektu ścieżką bez konsultacji publicznych mogło naruszać art. 42 KPP przez utrudnienie udziału społeczeństwa w procedurze legislacyjnej.

W przypadku procedowania KPEiK również doszło do nieprawidłowości, które mogą naruszać prawo społeczeństwa do udziału w postępowaniu. Ambitna wersja scenariusza KPEiK została udostępniona do konsultacji, a kilka miesięcy później udostępniono publicznie – w ramach prowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko – prognozę oddziaływania na środowisko planu bez uwzględnienia uwag złożonych w konsultacjach społecznych. Pojawia się w związku z tym pytanie w jaki sposób rozpatrywane będą uwagi i wnioski składane w konsultacjach w ramach strategicznej oceny i poza nią, i jaki wpływ będą miały na końcowy kształt planu. Istnieje zatem ryzyko, że uwagi społeczeństwa nie zostaną uwzględnione w celu przyspieszenia prac nad planem lub że sfinalizowanie KPEiK zostanie oddalone w czasie.

Otwartym pytaniem pozostaje w jaki sposób poszczególne instrumenty prawne wynikające z REPowerEU będą stosowane w praktyce.

---

<sup>49</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=72>

<sup>50</sup> T. Żółciak, G. Osiecki, *Wraca kontrowersyjna ustawa. Wiemy, co szykuje rząd*, 17 października 2023 r., money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/wraca-kontrowersyjna-ustawa-wiemy-co-szykuje-rzad-7031060186352384a.html> (dostęp: 28.02.25 r.).

## 6. Orzecznictwo odnoszące się do zastosowania KPP w kontekście REPowerEU

W związku z tym, że mówimy o tworzącym się dopiero prawie, nie ma przykładów orzecznictwa dotyczącego aktów prawnych wdrażających REPowerEU. Jednocześnie brak jest w Polsce orzeczeń odwołujących się wprost do art. 37 Karty praw podstawowych. Pojawiają się jednak orzeczenia, w których sądy interpretują kwestie związane z energetyką w sposób ambitny i zgodny z zasadą integracji unijnych polityk ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

**Każdy krok w celu zwiększenia dostępności energii słonecznej ma fundamentalne znaczenie w transformacji polityki energetycznej i zmniejszenia uzależnienia od tradycyjnej energii, jak i ochronę klimatu.** Wdrożenie technologii fotowoltaiki słonecznej i energii słonecznej termicznej daje szanse przynoszenia obywatelom i przedsiębiorstwom korzyści, tak w zakresie ochrony klimatu, jak i korzyści ekonomiczne. Wykorzystanie energii słonecznej, w połączeniu z efektywnością energetyczną, stanowi sposób na ochronę obywateli i przedsiębiorców przed zmiennością cen paliw kopalnych. Te fundamentalne wartości leżące u podstaw ograniczenia barier w rozwoju instalacji fotowoltaicznych w pełni uzasadniają odejście od zawartej w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. ustawowej zasady kontynuacji, mającej na celu zapewnienie ładu przestrzennego, z której wynikałaby dopuszczalność realizacji takich inwestycji tylko w sąsiedztwie zabudowy przemysłowej<sup>51</sup>.

Wydawanie świadectw efektywności energetycznej, których zasady uzyskania i umorzenia określa u.e.e.<sup>52</sup>, ma na celu zmotywowanie podmiotów objętych zakresem regulacji do podjęcia działań inwestycyjnych przyspieszających osiągnięcie krajowego celu w zakresie oszczędnego gospodarowania energią oraz przyczyniających się do zmniejszenia zużycia energii. Jak stanowił obowiązujący w dacie wydawania skarżonej interpretacji art. 3 lit. h dyrektywy, działania służące poprawie efektywności energetycznej to wszelkie działania, które zwykle prowadzą do sprawdzalnej i wymiernej lub możliwej do oszacowania poprawy efektywności energetycznej. Sam zaś termin "poprawa efektywności energetycznej" w dyrektywie (art. 3 lit. c) jest definiowany jako zwiększenie efektywności końcowego wykorzystania energii dzięki zmianom technologicznym, gospodarczym lub zmianom zachowań (co odpowiada definicji zawartej w art. 3 pkt 12 u.e.e.). Z powyższych regulacji krajowych i unijnych jednoznacznie więc wynika, że **"poprawa efektywności energetycznej" musi być rozumiana jako konkretne i sprawdzalne działania** (por. wyrok WSA w Opolu, sygn. Akt I SA/Op 407/14).<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 26.03.2024 r., II SA/Wr 697/23, LEX nr 3701918.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2167 z późn. zm.).

<sup>53</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 3.12.2014 r., I SA/Sz 629/14, LEX nr 1645484.

## 7. Wnioski i rekomendacje

Wdrażanie programu REPowerEU w Polsce jest jeszcze na wczesnym stadium i trudno jest odnieść się do merytorycznych kwestii związanych z tym planem. W KPEiK włączono kwestie dotyczące osiągnięcia celów energetyczno-klimatycznych, w tym zwiększenia pozyskiwania energii z odnawialnych źródeł.

Sukcesywnie jest wdrażana dyrektywa RED III, która również realizuje założenia REPowerEU. Te działania należy jednak uznać za dość powolne i nieodpowiadające potrzebom obecnego stanu energetyki w Polsce. Opisane w analizie projekty ustaw dotyczące energetyki wiatrowej na lądzie i na morzu są poddawane konsultacjom publicznym, jednak trudno stwierdzić, czy złożone uwagi będą brane pod uwagę przez ustawodawców. Za zasadne w związku z tym należy uznać przyspieszenie wdrażania dyrektywy RED III do prawa polskiego przy jednoczesnym zachowaniu zasad udziału społeczeństwa w procesie wydawania prawa.

Na tak wczesnym etapie wdrażania REPowerEU niezbędne jest przyspieszenie prac nad zwiększeniem udziału OZE w polskim bilansie energetycznym, wprowadzenie regulacji prawnych i rozwiązań praktycznych (związanych choćby z przyłączeniami do sieci i rozliczeniami), umożliwiających rzeczywisty rozwój społeczności energetycznych (w tym spółdzielni energetycznych), powiązanie ustanawiania obszarów przyspieszonego rozwoju OZE (OPRO) z realnymi instrumentami, zapewniającymi rzeczywiste przyspieszenie procesu inwestycyjnego oraz przestrzegania zasad udziału społeczeństwa w procesie legislacyjnym.



**Frank Bold**