

I. ARTYKUŁY

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

ORCID: 0000-0001-5046-037X

Wpływ protestu społeczności lokalnej na rozstrzygnięcie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

1. Udział społeczeństwa w ochronie środowiska stanowi instytucję prawną¹ objętą kompleksową regulacją zawartą w ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko². Instytucja ta postrzegana jest jako kluczowy element procesów podejmowania rozstrzygnięć dotyczących środowiska, co skutkuje włączeniem przynajmniej pewnych jej form do systemów ocen oddziaływania na środowisko we wszystkich krajach, które przyjęły ten instrument zarządzania środowiskiem³.

Jedną z istotnych funkcji przypisywanych partycypacji publicznej⁴ w ocenach oddziaływania na środowisko jest też przyczynianie się do identyfikacji

¹ A. Haładyj, *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2015, s. 92

² T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2081 ze zm., dalej jako: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku.

³ A.N. Glucker i in., *Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?*, "Environmental Impact Assessment Review" 2013, nr 43, s. 104; w kwestii przeglądu stopnia stosowania OOS w porządkach prawnych państw świata oraz ich wspólnych cech i elementów zob. Np. T. Yang, *The Emergence of the Environmental Impact Assessment Duty as a Global Legal Norm and General Principle of Law*, "Hastings Law Journal" 2019, nr 70 (525), s. 525–572.

⁴ W rozważaniach przyjmuję szerokie pojęcie partycypacji publicznej (społecznej, obywatelskiej) jako wielowymiarowego zjawiska odnoszącego się do różnych aspektów uczestniczenia

i rozwiązywania konfliktu, a w rezultacie wspieranie skutecznej implementacji przedsięwzięcia (projektu)⁵. Praktyka stosowania ocen oddziaływania na środowisko wskazuje jednak, że owo zarządzanie konfliktem środowiskowym jest zadaniem trudnym, a nawet mogącym prowadzić do nieprawidłowości procesu stosowania przepisów prawa. Przykładem tych problemów może być, stanowiące przedmiot niniejszego opracowania, zagadnienie znaczenia i skutków prawnych protestu społeczności lokalnych, wyrażonego w ramach udziału społeczeństwa w indywidualnej ocenie oddziaływania na środowisko. Powstaje bowiem pytanie o wpływ takiej kontestacji społecznej na rozstrzygnięcie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji, a w szczególności, czy protest ten może stanowić podstawę odmowy wydania decyzji kończącej to postępowanie.

Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy przeprowadzić badania o charakterze dogmatycznym oraz sięgnąć do poglądów judykatury. Ponadto, dla pełniejszego przedstawienia istoty podjętego zagadnienia, celowe wydaje się ukazanie go w szerszej perspektywie rozważań ogólnych z zastosowaniem modelowania. Pozwoli to też (choć ze względu na ramy artykułu jedynie w pewnym zakresie) na podjęcie fundamentalnej kwestii, czym jest w istocie partycypacja społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących środowiska w świetle obowiązujących przepisów.

Warto zauważyć, że omawiane zagadnienie ma również istotne praktyczne znaczenie w kontekście agrarnym. Świadczyć o tym mogą dane przytoczone w interpelacji poselskiej w przedmiocie nieprawidłowości w sprawach dotyczących odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięć w postaci ferm i chlewni⁶. W dokumencie tym przedstawiono informacje pozyskane od samorządowych kolegów odwoławczych dotyczące lat 2007–2017 na temat decyzji środowiskowych uchylonych i przekazanych do ponownego rozpatrzenia na podstawie art. 138 § 2 kodeksu postępowania administracyjne-

w życiu wspólnoty, a w szczególności w procesach decyzyjnych. (Zob. np. przegląd definicji i znaczenia pojęcia partycypacji w różnych dziedzinach nauk: M. Wójcicki, *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2013 nr 24, s. 169–184). Jako pojęcie węższe traktuję natomiast pojęcie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska normowane w przepisach prawa (ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku).

⁵ A.N. Glucker i in., op.cit., s. 108.

⁶ Interpelacja poselska nr K8INT29228 do Ministra Środowiska z 30 stycznia 2019 r. w sprawie *nieprawidłowości w zakresie konstruowania przez wójtów decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięć w postaci ferm i chlewni*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=B97DEA> [dostęp: 08.07.2019].

go⁷. Z 343 decyzji odmownych 189 aktów (55%) zostało wydanych w oparciu o przesłankę protestów społecznych i brak zgody lokalnej społeczności na inwestycje chowu przemysłowego. Przytoczone dane potwierdzają zatem, że podjęte zagadnienie nie jest czysto teoretyczne, a kontekst agrarny zdaje się być częstym tłem przypadków, w których się on pojawia.

2. Podstawowy akt prawa międzynarodowego wyznaczający standardy w zakresie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska stanowi Konwencja z Aarhus⁸. Kwestii udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć dotyczy art. 6 Konwencji. Akt ten wymaga, żeby przeprowadzane procedury zawierały „rozsądne ramy czasowe” „na przygotowanie się i efektywne uczestniczenie przez społeczeństwo w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska” (art. 6 ust. 3). Ponadto ma to nastąpić „na tyle wcześniej, że wszystkie warianty będą jeszcze możliwe, a udział społeczeństwa może być skuteczny” (art. 6 ust. 4). Co więcej, przyszli wnioskodawcy, jeszcze przed złożeniem wniosku o pozwolenie na podjęcie planowanego przedsięwzięcia, mają być zachęceni do rozpoznania zasięgu zainteresowanej społeczności, rozpoczęcia dyskusji i udzielenia informacji dotyczących celów planowanego przedsięwzięcia (art. 6 ust. 4). Wreszcie w podjętych decyzjach mają być „należycie uwzględnione rezultaty uzyskane w wyniku udziału społeczeństwa”. Analizując treść przytoczonych przepisów można dojść do wniosku, że mimo ogólności sformułowań w nim zawartych, czytelne jest założenie szerokich i jak najpełniejszych form uczestnictwa w ocenach oddziaływania na środowisko.

Zagadnienie udziału społeczeństwa w ocenach oddziaływania na środowisko przedsięwzięć jest też regulowane w przepisach prawa Unii Europejskiej – w dyrektywie nr 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁹, co stanowi konsekwencję ratyfikowania przez UE i państwa członkowskie Konwencji z Aarhus¹⁰. Dyrektywa nr 2011/92/UE formułuje ogólne warunki i wymogi co do sposobu, w jaki zapewnia się

⁷ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U z 2018 r., poz. 2096 ze zm.

⁸ Konwencja sporządzona w Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z 25 czerwca 1998 r., Dz.U. z 2003 r. nr 78, poz. 706.

⁹ Dz.Urz. UE L 26, s. 1–21.

¹⁰ Abstrahuję w tym kontekście od kwestii relacji Konwencji z Aarhus do prawodawstwa UE, a w szczególności miejsca jej norm w unijnym porządku prawnym, gdyż zagadnienie to znacznie wykracza poza podjęte w opracowaniu zagadnienie. W kwestii tej zob. np. B. Pirker, *Access to Justice in Environmental Matters and the Aarhus Convention's Effects in the EU Legal Order:*

uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska. Zgodnie z tym przepisem „zainteresowana społeczność otrzymuje wczesne i skuteczne możliwości udziału w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska (...) i w tym celu uprawniona jest do wyrażania komentarzy i opinii, kiedy właściwy organ lub organy dysponują wszystkimi opcjami zanim podjęta zostanie decyzja w sprawie wniosku o zezwolenie na inwestycję”. Szczegółowe ustalenia dotyczące konsultowania zainteresowanej społeczności pozostawione są jednak kompetencji prawodawczej państw członkowskich, a zakres swobody regulacyjnej jest dosyć szeroki.

W polskim porządku prawnym instytucja udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji regulowana jest w Rozdziale 2 Działu III ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (art. 33–38). Podstawowym obowiązkiem organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wyrażonym w art. 30 jest zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa przed wydaniem decyzji. Ta ogólnie sformułowana norma została rozwinięta następnie w kolejnych przepisach: art. 33 – wskazującym czynności, które organ powinien podjąć przed wydaniem decyzji (zakres informacji podawanych do publicznej wiadomości); art. 34 – odnoszącym się do uwag i wniosków, których możliwość składania zapewnia organ; art. 36 – przewidującym możliwość przeprowadzenia rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa; art. 37 – określającym dalsze obowiązki organu prowadzącego postępowanie w zakresie rozpatrywania uwag i wniosków oraz niezbędnych elementów uzasadnienia decyzji oraz art. 38 – nakazującym podanie do publicznej wiadomości informacji o wydanej decyzji. Ponadto zgodnie z art. 80 ust. 1 pkt 3 ustawy „organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa”.

Wykładnia przytoczonych przepisów w zakresie postawionego na wstępie pytania nie wydaje się budzić większych wątpliwości interpretacyjnych. Żaden ze wskazanych powyżej przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku nie daje podstaw do twierdzenia, że ciążący na organie prowadzącym postępowanie obowiązek zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji obejmuje nakaz uwzględnienia wniesionych uwag i wniosków. Zatem nawet w sytuacji, gdy planowane przedsięwzięcie napotyka na stanowczy opór ze strony społeczności lokalnej, wyrażony w uwagach i wnioskach złożonych w ramach udziału społeczeństwa w postępowaniu, nie może to być wystarczającą przesłanką do wydania decyzji odmownej w zakresie środowiskowych uwarunkowań. W tym kontekście obowiązki organu są rów-

niez jasno określone. Jest on obowiązany rozpatrzyć uwagi i wnioski, a w uzasadnieniu decyzji podać informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób wzięto pod uwagę i w jakim zakresie uwzględniono zgłoszone uwagi i wnioski.

Zważywszy zatem na fundamentalną zasadę praworządności, dopuszczającą wydanie decyzji tylko na podstawie obowiązującej normy prawnej, jedynie w przypadku istnienia takowej podstawy możliwe byłoby wydanie decyzji odmownej w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań. Podstawa prawna decyzji stanowi bowiem warunek dopuszczalności jej wydania i jej prawidłowości¹¹. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku wskazuje wyraźnie przypadki, w których wydawana jest decyzja odmowna. Należą do nich: art. 77 ust. 1 (odmowa uzgodnienia przez organy wskazane w tym przepisie); art. 80 ust. 2 (brak zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego); art. 81 ust. 1 (brak zgody wnioskodawcy na realizację innego wariantu przedsięwzięcia); art. 81 ust. 2 (znacząco negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000); art. 81 ust. 3 (negatywny wpływ przedsięwzięcia na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza). Ponadto odmowna decyzja może być wydana w przypadku, gdy przedsięwzięcie nie jest dopuszczalne na danym terenie na podstawie przepisów odrębnych (szczególnie dotyczących ochrony środowiska naturalnego)¹². Żaden ze wskazanych w przepisach ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku przypadków nie odnosi się więc do protestu społeczeństwa wyrażonego w postępowaniu. Nie może zatem być podstawą decyzji administracyjnej w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację inwestycji.

3. Pogląd, że kontestacja społeczności lokalnej nie może stanowić wyłącznej podstawy do wydania odmownej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje się też być już utrwalony w orzecznictwie¹³. W tym kontekście np. Wo-

¹¹ E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11, s. 42.

¹² Por. Wyrok WSA II SAKe 168/19 i powołane tam orzeczenia.

¹³ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt: II SA/Łd 886/12; wyrok WSA w Warszawie z 19 grudnia 2013 r., sygn. akt: IV SA/Wa 1092/13; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 marca 2014 r. sygn. akt II SA/Sz 1208/13; Wyrok NSA z 20 lipca 2016 r., sygn. akt: II OSK 608/15; Wyrok NSA z 11 października 2017 r., sygn. akt: II OSK 2113/16; Wyrok NSA z 11 stycznia 2018 r., sygn. akt: II OSK 86/17; Wyrok NSA z 12 lutego 2019 r., sygn. akt: II OSK 718/17; wyrok WSA w Olsztynie z 6 lutego 2018 r., sygn. akt: II SA/Ol 1018/17; Wyrok WSA w Białymstoku z 14 marca 2018 r., sygn. akt: II SA/Bk 88/17; Wyrok WSA w Gliwicach z 30 maja 2018 r., sygn. akt: II SA/Gl 158/18; Wyrok WSA w Kielcach z 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt: II SA/Ke 168/19.

jewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że zwalczanie proponowanej inwestycji przez lokalną społeczność nie mieści się w ściśle określonych w ustawie wypadkach, w których organ jest uprawniony do odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań¹⁴. Sąd argumentował, że „negatywne stanowisko społeczeństwa natomiast może wpłynąć na konkretne uwarunkowania i wymogi takiej inwestycji, co znajdzie wyraz w konkretnych zapisach decyzji nakładających na inwestora dodatkowe obowiązki mające przeciwdziałać, tudzież ograniczać negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na elementy środowiska”¹⁵. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny dodał w tym kontekście, że obowiązki ciążące na organie prowadzącym postępowanie (w zakresie analizy i oceny w treści decyzji środowiskowej zgłoszonych uwag i wniosków) określone są w przepisie art. 37 p. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku¹⁶.

Ponadto, jak argumentują sądy administracyjne w swych orzeczeniach, wymagane przepisami prawa (w tym unijnego) zapewnienie udziału społeczeństwa z zagwarantowaniem możliwości wypowiedzania się nie oznacza związania organu tymi wypowiedziami¹⁷ ani obowiązku uzyskania społecznej akceptacji dla przedsięwzięcia¹⁸. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy stwierdził, że „zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu nie może być (...) rozumiane jako swoiste referendum nad dopuszczalnością proponowanej inwestycji”¹⁹. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił natomiast, że „rozpatrzenie uwag i wniosków zgłoszonych w trybie art. 37 ustawy środowiskowej przez zainteresowane podmioty mające nawet np. interes faktyczny nie oznacza obowiązku ich uwzględnienia”²⁰. W wyroku z 11 października 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny, odnosząc się do kasacyjnie powołanego art. 6 ust. 8 Konwencji z Aarhus, wskazał zaś, że przepis ten „nie określa udziału społeczeństwa jako współdecydowania o treści decyzji wydawanych w sprawach dotyczących środowiska”.

Z powyższymi poglądami judykatury zgodne jest również stanowisko doktryny²¹. B. Rakoczy wskazuje, że rozpatrzenie uwag i wniosków zgodnie

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 19 grudnia 2013 r., sygn. akt: IV SA/Wa 1092/13.

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 19 grudnia 2013 r., sygn. akt: IV SA/Wa 1092/13; tak również w Wyroku WSA w Krakowie z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt: II SA/Kr 1363/14.

¹⁶ Wyrok NSA z 12 lutego 2019 r., sygn. akt: II OSK 718/17.

¹⁷ Wyrok, sygn. akt: II SA/Kr 1363/14.

¹⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z 13 marca 2014 r. sygn. akt: II SA/Sz 1208/13; Wyrok WSA w Olsztynie z 6 lutego 2018 r., sygn. akt: II SA/Ol 1018/17; Wyrok WSA w Gliwicach z 30 maja 2018 r., sygn. akt: II SA/Gl 158/18.

¹⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 429/15.

²⁰ Wyrok NSA z 12 lutego 2019 r., sygn. akt: II OSK 718/17.

²¹ Zagadnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko jest od przedmiotem zainteresowania doktryny od wielu lat.

z art. 37 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku oznacza „zapoznanie się z wnioskiem lub uwagą, jego przeczytanie i analizowanie. (...) organ w żadnym stopniu nie jest związany takimi wnioskami lub uwagami, ale musi je rozpatrzyć”²². M. Górski wskazuje jako cel tej instytucji przede wszystkim danie możliwości dostarczenia organowi informacji, które być może nie mogłyby do niego dotrzeć²³. Podobnie postrzega ten cel G. Dobrowolski stwierdzając, że jest nim „umożliwienie wypowiedzenia się w sprawie przez szeroko rozumiane społeczeństwo”. Procedurę udziału społeczeństwa ustaloną przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku autor ten określa mianem „wysłuchania społecznego”, które może korzystnie wpłynąć na podejmowane rozstrzygnięcie w aspekcie informacyjno-dowodowym, jak i w zakresie zwiększenia społecznej akceptacji realizacji przedsięwzięcia²⁴.

Podobnie ujmuje istotę tej instytucji prawnej J. Szuma. W kontekście art. 80 ust. 1 p. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku stwierdza on, że „w postępowaniu z udziałem społeczeństwa chodzi w istocie o uzyskanie wiedzy na temat przedsięwzięcia i warunków jego realizacji pochodzącej od osób bezpośrednio zainteresowanych ograniczeniem jego ewentualnie negatywnych oddziaływań na środowisko”²⁵. Z kolei M. Micińska podkreśla, że rozpatrzenie uwag i wniosków oznacza „jedynie rozważenie przedstawionych w nich argumentów, tak aby podjąć najbardziej trafną decyzję”, określając je jako „sposób uzyskania opinii w danej sprawie związany z obowiązkiem działania administracji zgodnie z interesem publicznym”²⁶. A. Jaworowicz-Rudolf stwierdza natomiast, powołując art. 6 kpa, że organ nie jest obowiązany do uwzględnienia w wydawanej decyzji wszystkich uwag i wniosków społeczeństwa, a „same protesty społeczne nie są także wystarczającą przesłanką do wydania odmownej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”. Jednocześnie autorka zauważa,

Zob. np. A. Barczak, A. Ogonowska, *Wykładnia przepisów w zakresie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska – wybrane problemy*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 3, s. 7–28; Z. Bukowski, B. Sygit, *Udział społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych w sprawach ochrony środowiska*, „Casus” 2010, nr 3, s. 24–29; G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011; M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011; J. Szuma, *Udział społeczeństwa w postępowaniu w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko*, w: B. Rakoczy (red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017.

²² B. Rakoczy, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2010, s. 108.

²³ M. Górski, *Aktualne regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska, według stanu prawnego na koniec stycznia 2009 r.*, Poznań 2009, s. 24.

²⁴ G. Dobrowolski, op.cit., s. 242.

²⁵ J. Szuma, op.cit., s. 152–153.

²⁶ M. Micińska, op.cit., s. 166.

że zakres protestów powinien spowodować szczególną wnikliwość organu przy rozpatrzeniu podnoszonych zastrzeżeń²⁷.

Ważnym aspektem zagadnienia, również o wymiarze praktycznym, są więc dopuszczalne środki weryfikowania przez organ, czy protest społeczności lokalnej jest uzasadniony okolicznościami faktycznymi. Potwierdza to analiza orzecznictwa. Utrwalone stanowisko judykatury w tej kwestii wskazuje na niedopuszczalność przeprowadzania dodatkowych dowodów w tym zakresie. Organ nie ma bowiem prawnej możliwości badania racjonalności tego stanowiska, które ocenia wyłącznie na podstawie zgłoszonych uwag i wniosków oraz raportu i zawartych w nim ustaleń. Ewentualnie może zaproponować inwestorowi inny wariant przedsięwzięcia²⁸.

W tym kontekście warto przytoczyć też wypowiedź Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który podkreślił znaczenie rzetelnego przedstawienia w raporcie oddziaływania na środowisko możliwych wariantów ze szczegółowym omówieniem ich wpływu na środowisko (zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku). Jak argumentował sąd, istotność spełnienia tego wymogu podyktowana jest również właśnie tym, że sprzeciw społeczności lokalnej nie może stanowić normatywnej podstawy do odmowy wydania decyzji środowiskowej²⁹. W sytuacji odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań opartej na przesłance protestu społeczeństwa, przy jednoczesnym braku zakwestionowania złożonych przez inwestora dokumentów (w tym raportu oddziaływania na środowisko) oznacza, że decyzja organu pozostaje w oczywistej sprzeczności z zebrany materiałem dowodowym, co stanowi ewidentne naruszenie podstawowych zasad postępowania administracyjnego określonych w art. 7, art. 77 ust. 1 i art. 80 kpa³⁰.

4. Przeprowadzone powyżej rozważania prowadzą do wniosku, że kwestia wpływu społecznej kontestacji na rozstrzygnięcie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w świetle obowiązującego prawa nie budzi większych wątpliwości interpretacyjnych. Powstaje więc pytanie, dlaczego pojawiają się sygnalizowane na wstępie nieprawidłowości w wydawaniu decyzji środowiskowych w postaci wydawania aktów odmownych na podstawie przesłanki protestu społeczności lokalnych wyrażonego w uwagach i wnioskach.

²⁷ A. Jaworowicz-Rudolf, *Przewidywalność działań administracji jako warunek zaufania do władz publicznych*, w: M. Kasiński, M. Stahl, K. Wlazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 268.

²⁸ Wyrok WSA w Krakowie, sygn. akt.: II SA/Kr 1363/14; Wyrok NSA z 20 lipca 2016 r., sygn. akt: II OSK 608/15.

²⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 1 lutego 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 1046/17.

³⁰ Wyrok WSA w Łodzi z 18 stycznia 2013 r., sygn. akt: II SA Łd 886/12.

Jak wskazano we wstępie, poszukiwania odpowiedzi na to pytanie kierują rozważania ku bardziej ogólnym zagadnieniom dotyczącym istoty instytucji ocen oddziaływania na środowisko oraz udziału społeczeństwa w tych procedurach. W tym kontekście celowym wydaje się sięgnięcie do formułowanych w literaturze ujęć modelowych odnoszących się do planowania i procesów decyzyjnych.

Jak zauważa R.K. Morgan, w ostatnich latach dominującym wątkiem w dyskusji dotyczącej instytucji ocen oddziaływania na środowisko (jej istoty i celu) w kontekście teorii oraz modeli planowania i procesów decyzyjnych jest krytyka modelu racjonalistycznego oraz poszukiwanie i rozwijanie nowego podejścia uwzględniającego szeroki kontekst społeczny, kulturalny, polityczny i gospodarczy³¹.

Podstawę racjonalistycznego modelu procesu decyzyjnego stanowi przyjęcie procedury zorientowanej na wybór najlepszego rozwiązania spośród alternatyw. Procedura ta oparta ma być na wnikliwej analizie odpowiednich informacji niezbędnych do dokonania wyboru. Ocena oddziaływania na środowisko stanowi w tym modelu ważne źródło informacji służące dokonaniu wyboru optymalnego rozwiązania problemu w postaci decyzji. Model racjonalistyczny charakteryzuje się dużą profesjonalizacją i technizacją. Zakłada on, że biorący udział w procedurze planiści oraz inni profesjonaliści, działając w sposób obiektywny i neutralny, dostarczają informacji podejmującym decyzję podmiotom oraz wypracowują niezależne oceny alternatywnych rozwiązań³². Udział społeczeństwa może być tu obecny, lecz nie jest niezbędny dla optymalnego rozstrzygnięcia. Właśnie ten model stanowił podstawę dla pojawiających się w latach siedemdziesiątych XX wieku pierwszych form ocen oddziaływania na środowisko.

Jak wspomniano, od lat dziewięćdziesiątych XX wieku wzorzec racjonalistyczny jest krytykowany coraz częściej. Jako rozwiązania alternatywne proponowane są modele współpracujące (*collaborative*) i zorientowane na konsensus (inspirowane zwłaszcza myślami J. Habermasa i jego koncepcją demokracji deliberatywnej) oraz wypływające z krytyki tych pierwszych, będące pod wpływem teorii M. Foucault, modele podejmujące problem relacji władzy między uczestnikami procesów decyzyjnych³³. W owym nurcie „reformatorskim” podkreślana jest konieczność przesunięcia punktu ciężkości praktyki ocen oddziaływania na środowisko ze środków o charakterze racjonalistycznym w stronę form partycypacyjnych i współpracujących³⁴.

³¹ R.K. Morgan, *Environmental impact assessment: the state of the art*, “Impact Assessment and Project Appraisal” 2012, nr 30 (1), s. 8.

³² D.P. Lawrence, *Planning theories and environmental impact assessment*, “Environmental Impact Assessment Review” 2000, nr 20(6), s. 608–611.

³³ R.K. Morgan, op.cit., s. 8.

³⁴ Ibidem.

Z kolei w kontekście zagadnienia udziału społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących środowiska na uwagę zasługuje rozróżnienie pomiędzy modelem partycypacyjnym (*participatory model*) a modelem akceptacji publicznej (*public acceptance model*)³⁵. Oba podkreślają znaczenie zaangażowania społeczeństwa w proces, jednak różnią się zasadniczo w zakresie konceptualizacji partycypacji publicznej. W pierwszym modelu poglądy i wiedza społeczeństwa traktowane są jako wartościowa, co najmniej komplementarna odpowiedź na argumenty technokratyczne. Osia tej koncepcji jest więc wspieranie deliberatywnego, dążącego do konsensusu dialogu publicznego, ukierunkowanego na podjęcie dobrej decyzji. Tymczasem w modelu publicznej akceptacji zaangażowanie społeczeństwa w proces decyzyjny ma na celu osiągnięcie akceptacji wydawanej decyzji (w zasadzie już wcześniej ustalonej w oparciu o cele polityki i wiedzę ekspercką) poprzez przekonywanie i dyskusję o faktach. Trzeba zauważyć, że także w tym modelu udział społeczeństwa jest bardzo istotny – jako zapewniający transparentność procesu decyzyjnego i legitymizujący podjęte rozstrzygnięcie³⁶.

Podjętą próbę oceny przyjętej w Polsce formuły udziału społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących środowiska, można dojść do wniosku, że jest on nie tylko daleki od modelu partycypacyjnego, lecz przyjmuje bardzo ograniczoną formę nawet w ramach modelu akceptacji publicznej. Dostrzegalna jest rozbieżność między założeniami ideowymi instytucji udziału społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć indywidualnych i używaną w tym kontekście terminologią a faktycznymi możliwościami w tym względzie, kształtowanymi przez obowiązujące przepisy prawa. Na problem ten zwraca uwagę A. Haładyj, trafnie wskazując, że

używanie zwrotu „partycypacja społeczna w ochronie środowiska” (jako różniącego tę instytucję od „konsultacji społecznych” odnoszonych do ustaw samorządowych) sugeruje istnienie typowych dla tego pojęcia metod współdziałania ze społeczeństwem, podczas gdy *de facto* przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku regulują tryb zbliżony do konsultacji społecznych czy wręcz do prawa petycji.³⁷

Podjęty w artykule problem skutków protestu społecznego dla rozstrzygnięcia decyzji środowiskowej zdaje się obrazować ową „pułapkę semantyczną”,

³⁵ C. Armeni, *Participation in environmental decision-making: reflecting on planning and community benefits for major wind farms*, „Journal of Environmental Law” 2016, nr 28 (3), s. 421–423.

³⁶ Ibidem; także powołana tam literatura.

³⁷ A. Haładyj, *Konsultacje czy partycypacja? Refleksje terminologiczne w odniesieniu do udziału społeczeństwa w ochronie środowiska*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 685.

w którą wpadają zarówno biorące udział społeczności lokalne, jak też nieraz organy administracji publicznej podejmujące rozstrzygnięcia w ramach oceny wpływu na środowisko i jego ochrony. Traktują one udział społeczeństwa jako równoznaczny z możliwością istotnego wpływu na kształt rozstrzygnięcia. Można więc mówić o znaczącym dysonansie pomiędzy powszechnym przekonaniem o potrzebie i znaczeniu udziału społeczeństwa w ochronie środowiska³⁸ a jego normatywnym kształtem w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku. Trudno stwierdzić, czy rozbieżność tę trzeba uznać za fazę przejściową, pewien etap rozwoju form partycypacji, która w przyszłości może przyjąć formy dojrzalsze, odpowiadające wyższym poziomom drabiny partycypacji³⁹.

Można też zauważyć, że mimo szerokiej i powszechnej krytyki, model racjonalistyczny nadal kształtuje instytucję ocen oddziaływania na środowisko w wielu krajach, a nawet postrzeganie jej istoty. Zdaje się, że także przyjęta w polskim systemie prawnym koncepcja ocen oddziaływania na środowisko osadzona jest głęboko w nurcie racjonalistycznym. Zapoczątkowane w latach dziewięćdziesiątych przeformułowywanie koncepcji ocen oddziaływania na środowisko i postrzeganie partycypacji publicznej jako jej kluczowego modelowego elementu jest już obecne w prawie, jednak występuje raczej na poziomie ideowym oraz budowania założeń i zasad ogólnych (w przepisach Konwencji z Aarhus, preambule dyrektywy i zasadach ogólnych dotyczących udziału społeczeństwa w Konstytucji RP i ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku). Przepisy zapewniają więc udział społeczeństwa w ochronie środowiska, niemniej zakres i formy tego udziału są wciąż głęboko zakorzenione w modelu racjonalistycznym.

5. Podsumowując: wpływ protestu społecznego na rozstrzygnięcie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ma ograniczony charakter. Nie może on stanowić podstawy aktu odmownego w tym zakresie. Potwierdza to zarówno analiza dogmatyczna, jak i wypowiedzi judykatury oraz doktryny.

Ukazanie problemu skutków protestu społeczności lokalnej wyrażonego w ocenach oddziaływania na środowisko w szerszej perspektywie ogólnej z zastosowaniem modelowania pozwala też na uchwycenie swoistości i charakteru instytucji udziału społeczeństwa w ocenach oddziaływania na środowisko. Może bowiem stanowić dobry przykład obrazujący rzeczywiste granice udziału społeczeństwa w ocenach oddziaływania na środowisko wyznaczone przepisami prawa. Choć na poziomie założeń i koncepcji instytucja bliska jest modelowi partycypacyjnemu, to jednak w regulacji szczegółowej idee te nie zostały

³⁸ Zob. np. C. Armeni, op.cit., s. 418 i n. oraz literatura tam powołana.

³⁹ S.R. Arnstein, *A Ladder Of Citizen Participation*, "Journal of the American Planning Association" 1969, nr 35 (4), s. 216–224.

rozwinęte i nie nadano im kształtu proceduralnego. Tymczasem, jak słusznie wskazuje B. Iwańska, znaczenie i efektywność prawa udziału w procedurach decyzyjnych (podobnie jak innych z zakresu ochrony środowiska) „zależy od dalszych przyjętych w tym względzie założeń lub uwarunkowań prawnomaterialnych oraz prawnoformalnych”⁴⁰. Funkcjonujące w polskim prawie rozwiązania w tym zakresie należy więc usytuować w ramach modelu akceptacji publicznej powiązanego z nadal obowiązującym modelem racjonalistycznym ocen oddziaływania na środowisko. Prowadzi to do istotnej rozbieżności pomiędzy założeniami ideowymi a faktycznym kształtem instytucji udziału społeczeństwa w ocenach oddziaływania na środowisko.

Nadal więc pozostaje aktualne stwierdzenie J.L. Saxa, że „zaakceptowaliśmy zasadę udziału społeczeństwa, ale nie ustanowiliśmy mechanizmów zapewniających, że członkowie społeczeństwa mają profesjonalne zasoby do działania jako kompetentni i świadomi uczestnicy”⁴¹. Tymczasem kreowanie i zapewnienie możliwości partycypacji publicznej niewątpliwie prowadzi też do wzrostu oczekiwań społeczeństwa co do wywierania faktycznego i znaczącego wpływu na rozstrzygnięcie⁴². W tym kontekście dużym niepokojem napawają występujące w ostatnim czasie tendencje ograniczania zakresu udziału społeczeństwa w procedurach indywidualnej oceny oddziaływania na środowisko⁴³.

Warto wreszcie zauważyć, że choć partycypacja publiczna stanowi kluczowy element ocen oddziaływania na środowisko, to jednak nie powinna być też idealizowana. W literaturze zauważa się, że może ona wiązać się z negatywnymi konsekwencjami⁴⁴ i prowadzić do nieprawidłowych rozstrzygnięć. Stanowiska i poglądy wyrażane w ramach tej procedury reprezentują bowiem nieraz partykularne interesy i tylko pozornie mogą dotyczyć kwestii środowiskowych. Nie zawsze są też korzystne z punktu widzenia środowiskowego⁴⁵. Ponadto zauważa się też, że mechanizmy partycypacyjne mogą utrwalać i odtwarzać istniejące nie-

⁴⁰ B. Iwańska, *Prawo dostępu do informacji, prawo udziału oraz prawo dostępu do sądu gwarancją efektywnej ochrony prawnej w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Glosa do wyroku TS z dnia 15 stycznia 2013 r., C-416/10 Jozef Križan i inni przeciwko Slovenská inšpekcia životného prostredia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 12, s. 34.

⁴¹ J.L. Sax, *The (unhappy) truth about NEPA*, „Oklahoma Law Review” 1973, nr 26, s. 246.

⁴² L.H. Berry i in., *Making space: how public participation shapes environmental decision-making. Discussion brief. Stockholm Environment Institute*, 2019, <https://www.sei.org/publications/how-public-participation-shapes-environmental-decision-making/> [dostęp: 10.07.2019].

⁴³ Zob. Ustawa z 19 lipca 2019 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. z 2019 r., poz. 1712.

⁴⁴ A. Haładaj, *Granice partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3, s. 18.

⁴⁵ A. Enríquez-de-Salamanca, *Stakeholders' manipulation of environmental impact assessment*, „Environmental Impact Assessment Review” 2018, nr 68, s. 14.

równości⁴⁶. Wreszcie, nadal brak konsensusu co do znaczenia, właściwego zakresu, a nawet celu partycypacji publicznej w ocenach oddziaływania na środowisko. Formułowana jest wręcz teza, że w literaturze przedmiotu przekonanie co do korzyści płynących z zastosowania partycypacji jest bardziej pozorne niż faktyczne⁴⁷.

Trzeba jednak podkreślić, że zasygnalizowane powyżej przykłady wątpliwości dotyczących partycypacji publicznej w ochronie środowiska, jakie pojawiają się w literaturze, nie prowadzą do konkluzji o potrzebie rezygnacji z tego elementu ocen oddziaływania na środowisko. Wskazują natomiast, podobnie jak podjęta w niniejszych badaniach kwestia wpływu protestu społeczności lokalnej na rozstrzygnięcie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, na brak dojrzałości i pełnego ukształtowania tej instytucji. Pociąga to za sobą trudności w jej stosowaniu. Nie jest jednak możliwe rozwiązanie tych problemów wyłącznie za pomocą narzędzi prawnych. Efektywna partycypacja społeczna w ochronie środowiska wymaga bowiem znaczących zmian kulturowych wszystkich uczestników tych procesów⁴⁸, co może nastąpić przede wszystkim poprzez różne formy społecznego i organizacyjnego uczenia się w praktyce jej stosowania⁴⁹.

IMPACT OF THE LOCAL COMMUNITY PROTEST ON THE DECISION ON ENVIRONMENTAL CONDITIONS

Summary

The paper aims to determine the significance and legal effects of a local community protest expressed as part of public participation in an individual environmental impact assessment. More specifically, it is to determine the impact of such a protest on the decision on environmental conditions, and in particular whether the protest may constitute a basis for refusing to issue such a decision. In the conclusions, the author indicates that the protest expressed as part of the public participation in the proceedings concerning the issuance of a decision on environmental conditions cannot constitute a sufficient basis for a negative decision. Based on the rational planning model, it is also argued that the concept of public participation in environmental proceedings as defined by law is still deeply rooted in the rational model of environmental impact assessments. As a consequence, it determines the actual limits of public participation in these matters.

⁴⁶ L.H. Berry i in., op.cit. W tym kontekście A. Enríquez-de-Salamanca sugeruje jako rozwiązanie zwiększenie przejrzystości procedur partycypacji publicznej oraz zastosowanie technologii dla zbudowania dynamicznej i ciągłej wymiany informacji pomiędzy jej uczestnikami (Enríquez-de-Salamanca, op.cit., s. 17).

⁴⁷ A.N. Glucker, op.cit., s. 109.

⁴⁸ C. Lostarnau i in., *Stakeholder participation within the public environmental system in Chile: Major gaps between theory and practice*, "Journal of Environmental Management" 2011, nr 92 (10), s. 2477.

⁴⁹ R.K. Morgan, op.cit., s. 10.

LE PROTESTE DELLE COMUNITÀ LOCALI E LA LORO INCIDENZA SULLE AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI

Riassunto

L'articolo si propone di determinare l'importanza e gli effetti giuridici ai quali possono portare le proteste delle comunità locali intese come presa di posizione sociale sull'impatto ambientale. Si tratta di determinare una loro possibile incidenza sul rilascio di autorizzazioni ambientali, in particolare il diniego. Nella parte conclusiva, l'autrice afferma che le proteste in oggetto non possono costituire motivazione sufficiente proprio per un eventuale diniego. Sulla base dell'analisi svolta in chiave modellistica, essa constata inoltre che la partecipazione dei cittadini alle questioni ambientali è una concezione, così come disposta dalla legge, tuttora profondamente radicata in un modello razionalista di opinioni relative all'impatto ambientale. Ciò, di conseguenza, delimita i suoi reali confini.