

Jacek Krystek

Powiązanie technologiczne przedsięwzięć w ocenie oddziaływania na środowisko

Technological connection of projects in the environmental impact
assessment

The environmental impact assessment system is designed to ensure proper environmental protection mainly at the design stage of the planned project. A serious threat to the proper operation of this system is the division of projects into smaller ones, so that they do not fall under this procedure. This practice is called „salami slicing”. One of the reasons for such behaviour of investors and administrative bodies is the misinterpretation of the term „technological connection”, which has not been defined in legal regulations yet.

Keywords: environmental impact assessment, project, environmental protection

System ocen oddziaływania na środowisko ma służyć zapewnieniu właściwej ochrony środowiska głównie na etapie projektowania planowanego przedsięwzięcia. Poważnym zagrożeniem dla właściwego działania tego systemu jest dzielenie przedsięwzięć na mniejsze, tak aby nie podlegały tej procedurze. Praktykę taką nazywa się „krojeniem salami” (ang. *salami slicing*). Jednym z powodów takiego zachowania inwestorów jak i organów administracji jest niewłaściwe interpretowanie pojęcia „powiązanie technologiczne”, które nie jest do tej pory zdefiniowane w przepisach prawnych.

Słowa kluczowe: ocena oddziaływania na środowisko, przedsięwzięcie, ochrona środowiska

Doktor inż., profesor PŁ ■

Politechnika Łódzka, Wydział Chemiczny, Instytut Chemii Ogólnej i Ekologicznej, ŁÓDŹ,
POLSKA ■

jacek.krystek@p.lodz.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-7251-9675>

Wstęp

Procedura oceny oddziaływania na środowisko realizuje trzy zasady prawa ochrony środowiska zdefiniowane w ustawie – Prawo ochrony środowiska¹, a mianowicie: zasadę kompleksowości ochrony środowiska, zapobiegania i przyczynowości. Zgodnie z tą ustawą zasada kompleksowości ochrony środowiska (art. 5) wymaga, aby ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych była realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów. Zasada zapobiegania (zwana też zasadą prewencji) określa, że kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko jest obowiązany do zapobiegania

¹ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1973, ze zm.

temu oddziaływaniu (art. 6 ust. 1), a zasada przezorności (art. 6 ust. 2) nakłada obowiązek na podejmującego działalność, której negatywne oddziaływanie nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, aby kierując się przezornością, podjął wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. Bartosz Rakoczy w procedurze oceny oddziaływania na środowisko widzi prewencyjny charakter, który szczególnie realizowany jest przez zasady zapobiegania i przezorności². Marcin Pchałek i Michał Behnke w swojej monografii dotyczącej postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko odwołują się jeszcze do innych zasad ochrony środowiska, a mianowicie zasady zrównoważonego rozwoju, niedyskryminacji, zanieczyszczający płaci oraz uspołecznienia, pomijają natomiast zasadę kompleksowości ochrony środowiska³.

Aby prawidłowo przeprowadzić ocenę oddziaływania, należy najpierw określić oceniane przedsięwzięcie. Definicja pojęcia „przedsięwzięcie” znajduje się w dwóch aktach, które regulują procedurę oceny oddziaływania na środowisko. Są nimi dyrektywa 2011/92/UE⁴ oraz polska ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku lub u.o.o.ś.)⁵. Dyrektywa 2011/92/UE w art. 1 ust. 2 lit. a pod pojęciem „przedsięwzięcie” określa wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji bądź systemów oraz inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych. Polska ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku definiuje „przedsięwzięcie” w art. 3 ust. 1 pkt 13 i rozumie przez to zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegające na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin; przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty.

Pojęcie „powiązanie technologiczne” nie jest zdefiniowane przez ustawodawcę i nie było do tej pory w literaturze szerzej omawiane, choć jest jednym z ważniejszych zagadnień, które mogą przesądzać, że dane przedsięwzięcie będzie lub nie będzie podlegało procedurze oceny oddziaływania na środowisko.

² B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawnej problematyki oceny oddziaływania na środowisko* [w:] *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2017, s. 16.

³ M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009, s. 5.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.Urz. UE L 26 z 28 stycznia 2012 r., s. 1, ze zm.

⁵ Ustawa z 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. 2021, poz. 2373, ze zm.

Marcin Pchałek i Michał Behnke widzieli w powiązaniu technologicznym narzędzie do delimitacji granic przedsięwzięcia, to znaczy, że jedno przedsięwzięcie w rozumieniu przepisów o ocenach oddziaływania zawiera w sobie kilka zamierzeń budowlanych⁶. Jedna decyzja środowiskowa wystarcza więc zarówno dla kilku różnych wymaganych decyzji, jak i dla przedsięwzięcia realizowanego etapowo. Taki sposób postępowania pozwala już na początku złożonego procesu inwestycyjnego właściwie ocenić prawdopodobne oddziaływania na środowisko, które mogą wystąpić dopiero po zrealizowaniu całości przedsięwzięcia.

Pojęcie powiązania technologicznego pojawia się również w ustawie – Prawo ochrony środowiska w definicji „instalacji” (art. 3 pkt 6), która mówi, że instalacją jest stacjonarne urządzenie techniczne albo zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot, i położonych na terenie jednego zakładu, albo budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję. Ograniczenie definicji powiązania technologicznego w ustawie – Prawo ochrony środowiska w stosunku do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku tylko do jednego podmiotu i tego samego zakładu może powodować, że czasami pojęcie to jest niewłaściwie interpretowane w praktyce oceny oddziaływania na środowisko.

Dzielenie przedsięwzięć

Właściwa ocena oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia możliwa jest tylko wtedy, gdy prawidłowo zostanie określony zakres rzeczowy danego przedsięwzięcia. Znana i niestety zbyt często stosowana jest praktyka dzielenia przedsięwzięcia na mniejsze obiekty, aby uniknąć przeprowadzania procedury oceny oddziaływania. Takie działanie inwestorów wynika z chęci obejścia długotrwałego postępowania administracyjnego, które często wiąże się z koniecznością sporządzania kosztownych opracowań środowiskowych. Dzielenie przedsięwzięcia na mniejsze nazywane bywa w literaturze fachowej „krojeniem salami” (ang. *salami slicing*)⁷. Działanie takie jest bardzo niekorzystne dla środowiska, gdyż powoduje ukrywanie wielu oddziaływań, szczególnie skumulowanych, które uwidaczniają się dopiero podczas analizy wszystkich planowanych działań, a nie ich składowych. Oddziaływanie pojedynczego obiektu jest lepiej

⁶ M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny*, op. cit., s. 69.

⁷ A. Eniriquez-de-Salamanca, *Project splitting in environmental impact assessment*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2016, nr 34(2), s. 152–159; P. Sadowski, D. Lebowa, *Administracyjnoprawne ograniczenia realizacji przedsięwzięć wynikające z konieczności uzyskania decyzji środowiskowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G (Ius)” 2017, nr 64(1), s. 125–136.

tolerowane przez środowisko i nie zawsze jest niekorzystne. Nałożenie się jednak kilku podobnych lub uzupełniających się działań może spowodować, że presja na środowisko przekroczy zdolność jego adaptacji do zachodzących w nim zmian i tym samym wywoła nieodwracalne skutki⁸. Można to nazwać efektem skali. Jeżeli efekt skali jest najczęściej korzystny dla oceny ekonomicznej, to zwykle należy go zaopiniować jako negatywny w stosunku do oddziaływania, jakie wywierane jest na środowisko. Z tego też względu zarówno dyrektywa 2011/92/UE, jak i rozporządzenie Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko zawierają określenie dwóch grup przedsięwzięć. Pierwsza grupa to ta, dla której ocena oddziaływania musi być przeprowadzana obligatoryjnie, oraz grupa druga obejmująca przedsięwzięcia, dla których decyzję o konieczności przeprowadzania oceny podejmuje właściwy organ administracji. Często różnica między tymi grupami polega właśnie na skali przedsięwzięcia.

Marcin Pchałek i Michal Behnke we wspomianej wcześniej monografii zauważają, że choć klasyczna postać *salami slicing* nie jest już w praktyce często stosowana, to jednak jest nagminna w sytuacji braku identyfikacji powiązań technologicznych⁹.

Problem powiązania technologicznego w procesie kwalifikacji inwestycji budowlanych zauważyła też Jolanta Harasymiuk¹⁰. Zdaniem tej autorki przepisy dotyczące kwalifikacji inwestycji powiązanych technologicznie i realizowanych etapowo powinny zostać uszczegółowione.

Powiązanie technologiczne

Definicja przedsięwzięcia, przytoczona wcześniej za ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku, zawiera w końcowej części sformułowanie, że przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie także wtedy, gdy są one realizowane przez różne podmioty. Przez to, że informacja o powiązaniu technologicznym znajduje się w dalszej części opisu znaczenia, traktowana bywa jako mniej ważna. Dodatkowo powiązanie technologiczne traktowane bywa zawężająco, to znaczy, że traktuje się, iż z powiązaniem technologicznym mamy do czynienia tylko wtedy, gdy istnieje instalacja, a pomija się powiązanie, które występuje w innych przypadkach.

⁸ J. Krystek, *Zagrożenia metod oceniania* [w:] *Ocena oddziaływania na środowisko. Teoria i praktyka*, Warszawa 2020, s. 210–216.

⁹ M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny*, op. cit., s. 51.

¹⁰ J. Harasymiuk, *Problematyka kwalifikacji inwestycji budowlanych w aspekcie ich uciążliwości dla środowiska*, „Budownictwo o Zoptymalizowanym Potencjale Energetycznym” 2019, nr 8(2), s. 117–124.

Poniżej przedstawiono różne sposoby rozumienia powiązania technologicznego spotykane w literaturze i orzecznictwie. Elżbieta Wojtanowicz jako przykład powiązania uznała montaż elektrofiltru na elektrociepłowni o mocy cieplnej nie niższej niż 25 megawatów. Natomiast w przypadku budowy na terenie tej samej elektrociepłowni parkingu o powierzchni mniejszej niż 0,5 ha takiego powiązania, zdaniem tej autorki, nie będzie¹¹.

Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Szczecinie w jednym ze swoich orzeczeń uznał, że art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.o.ś. ma zapobiegać dzieleniu jednego przedsięwzięcia na kilka przedsięwzięć realizowanych w tym samym czasie w celu omińnięcia procedury oceny oddziaływania na środowisko i omińnięcia obowiązku opracowania związanej z tą procedurą dokumentacji¹². Przyjęcie odmiennej wykładni art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.o.ś. doprowadziłoby do sytuacji, w której stosowanie tej samej technologii w ramach dwóch i więcej odrębnie traktowanych przedsięwzięć, pomimo powodowania skumulowanego oddziaływania na środowisko na poziomie właściwym dla przedsięwzięć kwalifikowanych jako zawsze znacząco oddziałujące na środowisko, nie wiązałoby się dla inwestorów z obowiązkiem ochrony środowiska przed negatywnym oddziaływaniem. Sąd administracyjny w tym orzeczeniu uznał powiązanie technologiczne jako stosowanie tej samej technologii w sąsiednich, realizowanych w tym samym czasie przedsięwzięciach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie rozpatrywał z kolei sprawę powiązania budowy dwóch różnych odcinków dróg w miejscowości L.¹³ W wyniku analizy okoliczności doszedł do przekonania, że w danym wypadku nie następuje powiązanie technologiczne między budowanymi odcinkami dróg, gdyż nie było powiązania funkcjonalnego między tymi odcinkami.

Ten sam sąd badał sprawę powiązania technologicznego hali magazynowej z częścią socjalno-biurową z istniejącą na sąsiednich działkach halą magazynową z budynkiem usługowym¹⁴. W swoim orzeczeniu stwierdził, że mimo iż planowana inwestycja samodzielnie nie spełnia wymogów konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, to jednak po zsumowaniu wielkości obu powiązanych przedsięwzięć powinny one podlegać ocenie oddziaływania na środowisko. Sąd administracyjny podkreślił, że o powiązaniu technologicznym należy mówić nie tylko wtedy, gdy istnieją wspólne rozwiązania techniczne, ale również wtedy, gdy istnieją wspólne cechy, takie jak *know how*, strategia, kierunek rozwoju, zarządzania itp. Według sądu technologię należy rozumieć jako

¹¹ E. Wojtanowicz, *Decyzje środowiskowe w praktyce ochrony środowiska* [w:] *Praktyka ochrony środowiska*, red. A. Lesiak, Lublin 2015, s. 152–153.

¹² Wyrok WSA w Szczecinie z 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 530/15, LEX nr 2126287.

¹³ Wyrok WSA w Lublinie z 20 października 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 63/15, LEX nr 1945115.

¹⁴ Wyrok WSA w Lublinie z 2 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 259/19, LEX nr 2714024.

kombinację wiedzy, umiejętności, doświadczenia i rozwiązań organizacyjnych wykorzystywanych do produkcji i użytkowania towarów i usług w celu zaspokajania potrzeb ludzkich. Dodatkowo w tej sprawie różni byli właściciel działek z planowaną inwestycją i z działką zrealizowaną. Właścicielem jednej była Spółka K., a drugiej osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą. Dla rozstrzygnięcia sprawy nie miało znaczenia, że jedynym akcjonariuszem spółki i osobą prowadzącą działalność gospodarczą była ta sama osoba fizyczna. Z definicji przedsięwzięcia powiązanie technologiczne istnieje również wtedy, gdy są prowadzone przez różne podmioty. Ponieważ oba podmioty prowadziły tę samą działalność na działkach przylegających do siebie, należało przyjąć, że nie można uznać, że między nimi nie ma powiązań technologicznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, za Naczelnym Sądem Administracyjnym (NSA), analizując powiązanie technologiczne, stwierdził, że wykładnia pojęcia powiązania technologiczne w ramach definicji przedsięwzięcia musi uwzględniać przede wszystkim cele, funkcje i zadania¹⁵. Wąskie rozumienie powiązania technologicznego może naruszać zasadę prewencji, gdyż przedsięwzięcia powiązane technologicznie ze względu na swój cel mogą powodować zwiększenie negatywnego oddziaływania na środowisko.

W kolejnej sprawie, która wielokrotnie stawała przed sądami administracyjnymi, problematyczna była między innymi sprawa potraktowania wydobywania piasku wydмовego na sąsiednich działkach górniczych jako odrębnych postępowań, dzięki czemu nie było konieczności prowadzenia postępowania oceny oddziaływania na środowisko. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie stwierdził, że ustawodawca za kryterium kwalifikacji za jedno przedsięwzięcie uznaje istnienie pomiędzy co najmniej dwoma przedsięwzięciami powiązań technologicznych¹⁶. Niewątpliwie powiązaniem technologicznym jest taki związek pomiędzy inwestycjami, który powoduje, że wspólnie tworzą one zorganizowaną całość w postaci jednej spójnej infrastruktury ukierunkowanej na ten sam cel gospodarczy. Powiązanie, o jakim mowa w tym przepisie, dotyczy również przedsięwzięć tego samego rodzaju i wykorzystujących tę samą technologię, choćby planowanych przez różne podmioty prawa. Sąd zwrócił uwagę, że art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.o.s. ma zapobiegać dzieleniu jednego przedsięwzięcia (np. polegającego na wydobywaniu kopalin na sąsiadujących z sobą obszarach górniczych) na kilka przedsięwzięć realizowanych w tym samym czasie, w celu ominięcia procedury oceny oddziaływania na środowisko i ominięcia obowiązku opracowania związanej z tą procedurą dokumentacji. Przyjęcie odmiennej wykładni art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.o.s. prowadziłyby do sytuacji, w której stoso-

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 22 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 248/17, LEX nr 2453615; wyrok NSA z 21 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1472/15, LEX nr 2267795.

¹⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z 25 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Rz 185/14, LEX nr 1453044.

wanie tej samej technologii w ramach dwóch i więcej odrębnie traktowanych przedsięwzięć, mimo powodowania skumulowanego oddziaływania na środowisko na poziomie właściwym dla przedsięwzięć kwalifikowanych jako zawsze znacząco oddziałujące na środowisko, nie wiązałyby się dla inwestorów z obowiązkiem ochrony środowiska przed negatywnym oddziaływaniem. Takie rozumowanie byłoby więc sprzeczne z obowiązkiem ochrony środowiska przez władzę publiczną, który to obowiązek został wprowadzony w art. 5 i 74 Konstytucji RP¹⁷. Dalej sąd ocenił, że jeżeli na obszarach z sobą sąsiadujących mają być realizowane tożsame pod względem rodzaju, a tym samym stosowanej technologii inwestycje, to obowiązkiem organu jest potraktowanie tych inwestycji jako jedno przedsięwzięcie. W tych okolicznościach skumulowane oddziaływanie na środowisko projektowanych w tym samym czasie inwestycji nie może być takie samo jak w przypadku każdego z przedsięwzięć z osobna. Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził taki sposób oceny powiązania technologicznego przedsięwzięć, mimo że z innych powodów uchylił wyrok WSA i przekazał do ponownego rozpoznania¹⁸.

Kwestia powiązania technologicznego była rozpatrywana kilkakrotnie podczas rozstrzygania przez Naczelny Sąd Administracyjny negatywnych sporów o właściwość między organami¹⁹. W każdym z tych przypadków NSA dopatrywał się powiązania technologicznego między przetwarzaniem odpadów a różnymi innymi typami działalności (produkcja klinkieru, budowa drogi, hodowla trzody chlewnej). Sąd uznał, że przetwarzanie odpadów było związane z tą inną działalnością i tym samym powiązanie technologiczne jest niewątpliwe.

W orzecznictwie można jednak spotkać wąskie rozumienie pojęcia powiązania technologicznego. Naczelny Sąd Administracyjny podczas sporu kompetencyjnego nie dostrzegł powiązania między zbieraniem oraz przetwarzaniem odpadów przez jeden podmiot na tej samej działce²⁰. Według NSA wykorzystywanie tej samej infrastruktury na ten sam cel gospodarczy jest niewystarczające do uznania, że zachodzi powiązanie technologiczne między zbieraniem i przetwarzaniem odpadów. Podobna konkluzja znajduje się również w kolejnym postanowieniu NSA, dotyczącym określenia organu właściwego do rozpatrzenia sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny nie dostrzegł powiązania technologicznego podczas przetwarzania odpadów niebezpiecznych oraz innych niż niebezpieczne, które zlokalizowane były w tym samym miejscu²¹. Sąd podkreślił, że

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

¹⁸ Wyrok NSA z 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1976/14, LEX nr 2748842.

¹⁹ Postanowienia NSA z: 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II OW 203/18, LEX nr 2621910; 28 sierpnia 2020 r., sygn. akt II OW 54/20, LEX nr 3091106; 28 października 2020 r., sygn. akt II OW 94/20, LEX nr 3088370; 28 października 2020 r., sygn. akt II OW 95/20, LEX nr 3088418; 13 listopada 2020 r., sygn. akt II OW 104/20.

²⁰ Postanowienie NSA z 13 listopada 2020 r., sygn. akt II OW 134/20., LEX nr 3124823.

²¹ Postanowienie NSA z 28 października 2020 r., sygn. akt II OW 109/20, LEX nr 3082829.

„zlokalizowanie różnych działalności w tym samym miejscu nie świadczy o istnieniu między nimi powiązania technologicznego”.

Kolejne zagadnienie dotyczyło budowy zespołu budynków wielorodzinnych. Sąd badał, czy występuje powiązanie technologiczne między planowanym zamierzeniem a ewentualnymi innymi planowanymi, realizowanymi czy zrealizowanymi przedsięwzięciami tego samego rodzaju (budowa zespołów budynków wielorodzinnych). W swoim orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że brak jest takiego powiązania²².

Sądy administracyjne analizowały również przedsięwzięcie, które dotyczyło lokalizacji nowej chlewni o wielkości nie pozwalającej jej na zaliczenie do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, którego planowana lokalizacja znajdowała się w sąsiedztwie innego przedsięwzięcia tego samego rodzaju²³.

Jak przedstawiono wyżej, problem powiązania technologicznego może mieć poważne znaczenie do właściwej oceny oddziaływania planowanych przedsięwzięć na środowisko, a ponieważ w praktyce bywa różnie interpretowany w różnych sprawach, wydaje się, że powinien być on jednoznacznie zdefiniowany, aby zapewnić stabilność prowadzonej działalności gospodarczej oraz pewność orzeczeń organów administracji i sądów administracyjnych.

Podsumowanie

Analizując literalne brzmienie art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.o.s., należy stwierdzić, że przedsięwzięcia, które są powiązane technologicznie, należy kwalifikować jako jedno przedsięwzięcie, nawet jeżeli są one realizowane przez różne podmioty. Problemem oceny jest więc tylko właściwe rozumienie powiązania technologicznego. Często pojęcie to rozumiane jest zawężająco, jako występowanie wspólnej infrastruktury technicznej czy instalacji. Przez wspólną infrastrukturę techniczną rozumie się wtedy tylko te elementy, które są połączone w jednym ciągu funkcjonalnym (połączenie szeregowo). Możliwe jest występowanie również powiązania celowościowego lub strukturalnego (połączenie równoległe), to znaczy, że zakłady o podobnym profilu działania funkcjonują obok siebie. Nie należy się spodziewać, aby oddziaływanie zespołów takich przedsięwzięć było mniejsze niż jednego przedsięwzięcia o równoważnej skali wielkości.

Analizując omawiane zagadnienie metodą celowościową, trzeba odwołać się do zasad ochrony środowiska: kompleksowości ochrony środowiska, przezor-

²² Wyrok WSA w Warszawie z 10 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2369/19, LEX nr 3110509.

²³ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 849/19, LEX nr 2799502; wyrok NSA z 17 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2643/20, LEX nr 3157168.

ności i prewencji. Traktowanie pojęcia powiązania technologicznego zawężająco prowadziłyby do braku realizacji tych zasad. Warto odwołać się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, który ocenił znaczenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego²⁴. Sąd stwierdził, że „zasady te są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury, przy czym treść art. 7 jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa materialnego”²⁵. Rozumując *per analogiam*, należy stwierdzić, że zasady ogólne zdefiniowane w ustawie – Prawo ochrony środowiska powinny być wskazówką interpretacyjną dla oceny innych przepisów z zakresu prawa ochrony środowiska.

Autor jest zdania, że pojęcie powiązania technologicznego należy rozumieć szeroko. Tylko przy takim podejściu można właściwie zastosować w praktyce zasadę kompleksowości ochrony środowiska, zasadę prewencji i zasadę przezorności. Ponieważ ocena oddziaływania ma wykazać sumaryczne oddziaływania na środowisko, traktowanie sąsiednich, często identycznych, form działalności gospodarczej jako oddzielnych nie pozwala zidentyfikować addytywnych i synergetycznych oddziaływań, które przez sumatywne faktory działania są szczególnie niebezpieczne zarówno dla środowiska, jak i zdrowia ludzi.

Zjawisko dzielenia przedsięwzięć obserwowane jest w ostatnich czasach dość powszechnie, a dotyczy głównie przemysłowego chowu zwierząt, gdy zamiast jednego dużego przedsięwzięcia planowane są dwa lub więcej, mniejsze, zlokalizowane obok siebie, aby nie było konieczności spełniania przepisów dotyczących ochrony środowiska. Tylko właściwe stosowanie przepisów o powiązaniu technologicznym pozwoli na wyeliminowanie w praktyce takich działań, które zmierzają do obejścia obowiązującego prawa dotyczącego ochrony środowiska i oceny oddziaływania na środowisko.

W celu właściwego rozumienia pojęcia powiązania technologicznego przedsięwzięć przez organy administracji celowe byłoby zdefiniowanie przez ustawodawcę tego pojęcia lub wprowadzenie zaleceń właściwej jego interpretacji. Autor proponuje następującą definicję powiązania technologicznego przedsięwzięć: „należy przez to rozumieć korzystanie ze wspólnej instalacji czy urządzeń, wykorzystywanie tej samej technologii, ale również rozwiązań organizacyjnych i wspólnej strategii rozwoju, nawet w sytuacji, gdy przedsięwzięcia prowadzone są przez różne podmioty i na różnych działkach, których odległość od siebie pozwala na przypuszczenia, że będą wzajemnie na siebie oddziaływały lub wspólnie będą oddziaływały na inne tereny”.

²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31 grudnia 2003 r.) w Warszawie z 4 czerwca 1982 r., sygn. akt I SA 258/82, OSNA 1982, nr 1, poz. 54.

²⁵ *Ibidem*.

Z analizy orzecznictwa można wysnuć wnioski, że na szczęście problem nieuprawnionego dzielenia przedsięwzięć na mniejsze w celu obejścia procedury oceny oddziaływania na środowisko jest znany i w miarę możliwości eliminowany na etapach postępowania sadowoadministracyjnego. Chociaż zdarzają się przypadki bardzo wąskiego rozumienia pojęcia „powiązanie technologiczne”. Należy też podkreślić, że rozumienie powiązania technologicznego w procedurze oceny oddziaływania na środowisko nie jest tożsame z powiązaniem, które występuje w definicji instalacji określonej przez ustawę – Prawo ochrony środowiska. Tym samym wspólnej ocenie oddziaływania mogą podlegać instalacje, które będą wymagały oddzielnych pozwoleń.

Bibliografia

Akty prawne

Prawo krajowe

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1973, ze zm.

Ustawa z 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. 2021, poz. 2373, ze zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. poz. 1839.

Prawo UE

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.Urz. UE L 26 z 28 stycznia 2012 r., s. 1, ze zm.

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31 grudnia 2003 r.) w Warszawie z 4 czerwca 1982 r., sygn. akt I SA 258/82.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1976/14.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1472/15.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2643/20.

- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II OW 203/18.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 sierpnia 2020 r., sygn. akt II OW 54/20.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 2020 r., sygn. akt II OW 94/20.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 2020 r., sygn. akt II OW 95/20.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 2020 r., sygn. akt II OW 109/20.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2020 r., sygn. akt II OW 104/20.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2020 r., sygn. akt II OW 134/20.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 25 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Rz 185/14.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 20 października 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 63/15.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 530/15.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 248/17.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 2 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 259/19.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 849/19.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2369/19.

Literatura

- Enriquez-de-Salamanca A., *Project splitting in environmental impact assessment*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2016, nr 34(2), <https://doi.org/10.1080/14615517.2016.1159425>.
- Harasymiuk J., *Problematyka kwalifikacji inwestycji budowlanych w aspekcie ich uciążliwości dla środowiska*, „Budownictwo o Zoptymalizowanym Potencjale Energetycznym” 2019, nr 8(2).
- Krystek J., *Zagrożenia metod oceniania* [w:] *Ocena oddziaływania na środowisko. Teoria i praktyka*, Warszawa 2020.
- Pchałek M., Behnke M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009.
- Rakoczy B., *Wprowadzenie do prawnej problematyki oceny oddziaływania na środowisko* [w:] *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2017.

Sadowski P., Lebowa D., *Administracyjnoprawne ograniczenia realizacji przedsięwzięć wynikające z konieczności uzyskania decyzji środowiskowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G (Ius)” 2017, nr 64(1), <https://doi.org/10.17951/g.2017.64.1.125>.

Wojtanowicz E., *Decyzje środowiskowe w praktyce ochrony środowiska* [w:] *Praktyka ochrony środowiska*, red. A. Lesiak Lublin 2015.