

Received: 13.01.2021
Accepted: 18.02.2021
Published: 30.03.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. 1: s. 85-96
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.2504
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Grzegorz Dobrowolski*
Nr ORCID: 0000-0002-2758-3467

UZGODNIENIE DECYZJI O ŚRODOWISKOWYCH UWARUNKOWANIACH

RECONCILIATION ON THE DECISION ON ENVIRONMENTAL CONDITIONS

Streszczenie: Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza i szczegółowa wykładnia przepisów 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 (Dz.U. z 2020 r., poz. 283) dotyczących uzgadniania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Poruszana w artykule problematyka jest ważna zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Odnosi się bowiem do ciągłego tworzenia się szczególnej procedury administracyjnej, jaką jest „postępowanie w sprawach środowiskowych”. Istotna jest również praktyka stosowania wspomnianych przepisów. Oceny oddziaływania na środowisko odgrywają bowiem kluczową rolę w procesie inwestycyjnym.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, oceny oddziaływania na środowisko, uzgodnienie

Summary: The subject of this article is the analysis and detailed interpretation of the provisions of the Act of 3 October 2008 on the provision of information about the environment and its protection, public participation in environmental protection and environmental impact assessments (Journal of Laws of 2020, item 283) concerning reconciliation decisions on environmental conditions. The issues discussed in the article are important both from the theoretical and practical point of view. It refers to the continuous development of a specific administrative procedure, which is the “procedure in environmental matters”. The practice of applying the above-mentioned provisions is also important. Environmental impact assessments play a key role in the investment proces.

Keywords: environmental Protection, environmental impact assessment reconciliation

* dr hab.; Uniwersytet Śląski w Katowicach. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: grzegorz.dobrowolski@onet.eu

WPROWADZENIE

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stanowi podstawowy instrument służący ocenie skutków planowanego przedsięwzięcia dla środowiska. Jest ona wymagana przed wystąpieniem o zezwolenie na realizację przedsięwzięć wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹. Wspomniana decyzja jest wydawana na podstawie przepisów działu V 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 środowisko². Co do zasady, stanowi ona „zgodę” na realizację określonego zamierzenia. W przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko musi ona zostać poprzedzona procedurą oceny oddziaływania na środowisko. Nieco inaczej sytuacja wygląda w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W takim przypadku o tym, czy zostanie przeprowadzona OOS, rozstrzyga organ wydający przedmiotową decyzję.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach poprzedzona OOS określa również środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Jeśli ocena taka nie została przeprowadzona, określenie środowiskowych uwarunkowań ma charakter fakultatywny³.

Kluczowym zagadnieniem związanym z wydawaniem omawianej decyzji jest właśnie procedura oceny oddziaływania na środowisko. Jest ona zdefiniowana (art. 3 pkt 8 ustawy o ocenach), jako postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności:

1. weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
2. uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
3. zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Definicja powyższa, przynajmniej po części, ma charakter *ignotum per ignotum*. Nie będzie jednak błędem stwierdzenie, że OOS to instrument o charakterze procesowym, pozwalający na uzyskanie wiedzy na temat środowiskowych, społecznych i innych istotnych skutków realizacji przedsięwzięcia. Stanowi ona szczególny rodzaj postępowania wyjaśniającego. W jej ramach konieczne jest dokonanie współdziałania z innymi organami oraz zapewnienie udziału społeczeństwa. Przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko ma umożliwić organowi podjęcie rozstrzygnięcia w sposób zapewniający wymagania ochrony środowiska. Jednocześnie z oceny powinno wynikać, jakie działania należy podjąć w celu minimalizacji skutków realizacji przedsięwzięcia i za pomocą jakich środków należy weryfikować skuteczność podjętych działań. Tak rozumiana OOS stanowi instrument służący realizacji wyrażonej w art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴

¹ Dz.U. poz. 1839.

² Dz. U. z 2021 r., poz. 247 – dalej jako „ustawa o ocenach”.

³ Brak tu miejsca (a i chyba potrzeby) wglębiania się w problematykę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zainteresowanym można polecić przykładowo następujące opracowania: M. Pchalek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009; G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011 czy z nowszych (posiadających jednak charakter poradnikowy): A. Siwkowska, *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, Warszawa 2018; *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2017.

⁴ Dz.U. z 2020 r., poz. 256.

zasady prawdy materialnej. Organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest zobowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.) tak, aby rozstrzygnięcie zostało podjęte po dokładnym wyjaśnieniu wszystkich istotnych okoliczności sprawy⁵. Załatwienie sprawy administracyjnej (określenie środowiskowych uwarunkowań) powinno nastąpić przy uwzględnieniu potrzeb ochrony środowiska, interesu społecznego i słusznego interesu wnioskodawcy.

Konieczność dokonywania odpowiednich uzgodnień (czy szerzej – współdziałania przy przeprowadzaniu oceny oddziaływania na środowisko) wynika z art. 6 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁶. Zgodnie z tym przepisem „państwa członkowskie podejmują niezbędne środki, aby zapewnić organom, których przedsięwzięcie może dotyczyć z powodu ich szczególnej odpowiedzialności w odniesieniu do środowiska, możliwość wyrażenia swojej opinii na temat informacji dostarczonych przez wykonawcę i wniosku o zezwolenie na inwestycję. W tym celu państwa członkowskie wyznaczają organy, które są konsultowane albo w sposób ogólny, albo w odniesieniu do poszczególnych przypadków. Informacje zebrane na podstawie art. 5 są przekazywane tym organom. Państwa członkowskie ustanawiają szczegółowe regulacje dotyczące tych konsultacji”.

Prawodawca polski, realizując powyższe zobowiązanie, wprowadził rozbudowany system współdziałania w ramach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Pierwszy – to wyrażenie opinii. Ma ono miejsce na etapie ustalania obowiązku przeprowadzenia OoŚ oraz przed wydaniem wspomnianej decyzji, którego to opiniowania dokonuje właściwy inspektor sanitarny i organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego (art. 77 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o ocenach). Problematyka ta zostanie jednak poza obszarem niniejszych rozważań. O wiele ciekawsze z naukowego punktu widzenia (a i istotne z praktycznego) jest uzgodnienie decyzji, o której mowa w art. 71 ustawy o ocenach.

WSPÓŁDZIAŁANIE W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Zgodnie z art. 7b k.p.a. „w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy”⁷. Podstawową funkcją omawianego rozwiązania jest zapewnienie wpływu organu współdziałającego na treść podejmowanego rozstrzygnięcia⁸.

⁵ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 59.

⁶ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 26 z dnia 28 stycznia 2012 r., s. 1-21.

⁷ Szerzej na ten temat: M. Błachucki, *Współdziałanie organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim w świetle nowelizacji kpa*, „Radca prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2, s. 33-55. Por także: J. Człowiekowska, *Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako nowa zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, s. 97-104.

⁸ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 893.

Formalnoprawną podstawą współdziałania w postępowaniu administracyjnym jest art. 106 k.p.a. Zgodnie z jego § 1 „jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ”. W dalszej części art. 106 reguluje formę współdziałania, tryb postępowania, możliwe do zastosowania środki prawne, czy wreszcie terminy załatwienia sprawy (oraz skutki ich niedochowania). Omawianie całościowe powyższej regulacji zawartej w k.p.a., choćby ze względu na rozmiar tego opracowania, nie jest uzasadnione. Zainteresowanego czytelnika należy odesłać do bogatej literatury przedmiotu⁹.

W tym miejscu wypadnie jedynie wspomnieć, iż współdziałanie może przyjąć dwie podstawowe formy. Pierwsza to opinia. Jest ona dla organu rozstrzygającego w sprawie niewiążąca. Opinia stanowi wyraz stanowiska (pozytywnego bądź negatywnego) co do rozstrzygnięcia, które ma zakończyć postępowanie w sprawie. Nie determinuje ona jednak samego rozstrzygnięcia w sprawie głównej. Inaczej mówiąc, organ wydający decyzję może podjąć rozstrzygnięcie niezależnie od tego, czy organ współdziałający wyraził w tym zakresie opinię pozytywną.

Zupełnie inny charakter ma uzgodnienie. Tu organ rozstrzygający w sprawie głównej musi uzyskać zgodę organu współdziałającego na wydanie rozstrzygnięcia określonej treści. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, wynik współdziałania w tym zakresie jest wiążący dla organu prowadzącego postępowanie główne. Ewentualna weryfikacja rozstrzygnięć uzgodnieniowych nie może być więc dokonywana przez organ prowadzący postępowanie główne. Dopóki zatem akt taki nie zostanie w odpowiednim trybie wyeliminowany z obrotu prawnego i w jego miejsce nie zostanie podjęte inne, organ prowadzący postępowanie ma obowiązek uwzględnić je, rozstrzygając sprawę¹⁰.

Uzgodnienie, jak i opiniowanie decyzji następuje w drodze postanowienia, na które przysługuje samoistny środek prawny w postaci zażalenia. W literaturze, jak się zdaje, dopuszcza się możliwość innych formy współdziałania (np. opinia sanitarna powiatowego inspektora sanitarnego)¹¹. Taki pogląd zdaje się być jednak zbyt daleko idący. Faktycznie taka opinia, niezależnie od jej nazwy, przyjmie postać postanowienia¹².

Organ współdziałający zajmuje swoje stanowisko niezwłocznie (nie później niż w terminie 14 dni) najczęściej na podstawie przesłanego mu przez organ prowadzący postępowanie główne projektu decyzji¹³. Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może wreszcie, w razie potrzeby, przeprowadzić postępowanie wyjaśniające.

⁹ Por. L. Kaczmarek, *Instytucja zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie*, CASUS 2018, nr 4, s. 27-41. Por. także *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 830-839 oraz R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 642-651.

¹⁰ Por. wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. II OSK 1489/18. Wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych za CBOSA.

¹¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 618.

¹² Podobnie T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 488.

¹³ W przypadku niezajęcia stanowiska w tym terminie stosuje się przepisy art. 36-38 k.p.a.

ZAKRES UZGODNIEŃ PRZY WYDAWANIU DECYZJI O ŚRODOWISKOWYCH UWARUNKOWANIACH

Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o ocenach „jeżeli jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania tej decyzji:

1. uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i, w przypadku gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim, z dyrektorem urzędu morskowego,

2. uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z ministrem właściwym do spraw środowiska w zakresie istnienia rozwiązań alternatywnych realizacji przedsięwzięcia oraz przewidywanych działań mających na celu kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko przyrodnicze parku narodowego – w przypadku inwestycji liniowych celu publicznego w ich części przebiegającej przez obszar parku narodowego lub w przypadku inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze realizowanych na obszarze parku narodowego,

3. uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w zakresie istnienia rozwiązań alternatywnych realizacji przedsięwzięcia oraz przewidywanych działań mających na celu kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko przyrodnicze rezerwatu przyrody – w przypadku inwestycji liniowych celu publicznego w ich części przebiegającej przez obszar rezerwatu przyrody lub w przypadku inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze realizowanych na obszarze rezerwatu przyrody,

4. uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z organem właściwym w sprawach ocen wodnoprawnych¹⁴.

Z wnioskiem o uzgodnienie występuje organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przedkłada on jednocześnie organowi uzgadniającemu:

1. wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
2. raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
3. wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony, albo informację o jego braku (nie dotyczy to przedsięwzięć enumeratywnie wymienionych w art. 77 ust. 2 pkt 3 ustawy o ocenach).

Uzgodnień dokonuje się w drodze postanowienia, przy czym nie stosuje się tu przepisów art. 106 § 3, 5 i 6 k.p.a. Jednocześnie ustawodawca zdecydował się na określenie terminu dokonania współdziałania na 30 dni od otrzymania dokumentów niezbędnych do dokonania uzgodnienia. Szczegółowe warunki tego ostatniego określają zaś ust. 4-5a art. 77 ustawy.

Na gruncie powyższej regulacji pojawia się kilka zagadnień prawnych, interesujących zarówno z materialnego, jak i procesowego punktu widzenia. Dotyczą one głównie:

1. przedmiotu i zakresu współdziałania,
2. przesłanek uzgodnienia,
3. odmienności proceduralnych, w tym możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia organu współdziałającego.

¹⁴ Chyba że w przypadku przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko – organ wyraził wcześniej opinię, że nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

PRZEDMIOT I ZAKRES WSPÓŁDZIAŁANIA

Jak wcześniej wspomniano, uzgodnienie, o którym mowa w art. 106 k.p.a., stanowi zasadniczo zgodę organu współdziałającego na wydanie rozstrzygnięcia końcowego określonej treści. Podstawą uzgodnienia winien być tu zatem projekt decyzji. Taka „zgoda” powinna ograniczać się do akceptacji (lub jej braku) w odniesieniu do wspomnianego wyżej projektu¹⁵.

Sytuacja zupełnie inaczej wygląda w przypadku uzgodnienia, o którym mowa w art. 77 ustawy o ocenach. Jego przedmiotem jest „uzgodnienie realizacji przedsięwzięcia oraz określenie warunków tej realizacji”. Rozstrzyga ono zatem o dwóch kwestiach. Pierwsza to uzgodnienie realizacji przedsięwzięcia. Należy przyjąć, iż w tym zakresie organ współdziałający wyraża „zgodę” na to, by dane zamierzenie zostało zrealizowane. Trzeba wyraźnie to podkreślić, iż nie jest to zgoda na wydanie decyzji środowiskowej, ale na to by przedsięwzięcie zostało w ogóle zrealizowane. Uzgodnienie takie otwiera właściwemu organowi drogę do wydania decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań, bądź też odmowy określenia tych uwarunkowań (faktycznie zgody na realizację przedsięwzięcia). Inaczej mówiąc, organ właściwy do wydania przedmiotowej decyzji nie jest zobowiązany do wydania rozstrzygnięcia korzystnego dla inwestora. Jak stwierdził WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 22 września 2015 r., „oznacza to, iż organ prowadzący postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia może przy spełnieniu określonych warunków wydać decyzję negatywną. Musi to jednak szczegółowo uzasadnić, odnosząc się do całego zgromadzonego materiału dowodowego, w tym w szczególności do raportu i postanowienia organu uzgadniającego”¹⁶.

Odmowa uzgodnienia realizacji przedsięwzięcia determinuje rozstrzygnięcie organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Postanowienie, o którym mowa w art. 77 ust. 1 pkt 1 ustawy o ocenach, co wyżej było wskazane, ma charakter wiążący. Zatem brak „uzgodnienia” determinuje konieczność odmówienia określenia środowiskowych uwarunkowań dla konkretnego zamierzenia.

Znacznie dalej idącą ingerencją organu współdziałającego w treść ewentualnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest określenie warunków realizacji przedsięwzięcia. W tym zakresie organ uzgadniający wskazuje w istocie warunki, pod jakimi zamierzenie może nastąpić. W przypadku uzgodnień dokonywanych przez ministra właściwego do spraw środowiska sprawa wydaje się stosunkowo prosta. Wspomniane warunki dotyczą odpowiednio rozwiązań alternatywnych realizacji przedsięwzięcia oraz przewidywanych działań mających na celu kompensację przyrodniczą. Odnoszą się one do negatywnych oddziaływań na środowisko przyrodnicze parku narodowego – w przypadku inwestycji liniowych celu publicznego w ich części przebiegającej przez obszar parku narodowego lub w przypadku inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym

¹⁵ Por. G. Dobrowolski, *Postępowanie w sprawach górnictwych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 9, s. 62-63.

¹⁶ Takie stanowisko zostało wyrażone między innymi w wyrokach NSA z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. II OSK 585/18), czy WSA w Poznaniu z dnia 20 lutego 2014 r. (sygn. IV SA/Po 1214/13). Należy zgodzić się z wyrażoną tam tezą, że uzgodnienie (pozytywne) nie obliguje organu prowadzącego postępowanie główne do wydania „pozytywnej” decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Nie można jednak stąd wywieść, że ustalone w decyzji środowiskowej „warunki realizacji przedsięwzięcia” będą sprzeczne z tymi określonymi w postanowieniu uzgadniającym.

charakterze realizowanych na obszarze parku narodowego (art. 77 ust. 1 pkt 1a ustawy o ocenach). Zbliżony charakter posiada określenie przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska rozwiązań alternatywnych realizacji przedsięwzięcia oraz przewidywanych działań mających na celu kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko przyrodnicze rezerwatu przyrody – w przypadku inwestycji liniowych celu publicznego w ich części przebiegającej przez obszar rezerwatu przyrody lub w przypadku inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze realizowanych na obszarze rezerwatu przyrody (art. 77 ust. 1 pkt 1b ustawy o ocenach).

Szerszego zakresu spraw dotyczy współdziałanie z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska¹⁷ oraz organem właściwym w sprawach ocen wodnoprawnych (w przypadku, gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim – dyrektor urzędu morskigo). Poza uzgodnieniem realizacji przedsięwzięcia oraz jego warunków organy współdziałające przedstawiają stanowisko w sprawie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18, oraz pozwolenia na prace przygotowawcze, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących¹⁸. Nie dotyczy to inwestycji w zakresie terminalu (art. 77 ust. 4 ustawy o ocenach)¹⁹.

Kluczowe w tym zakresie zdaje się jednak ustalenie, jak należy rozumieć użyte przez prawodawcę sformułowanie „określa warunki realizacji przedsięwzięcia”. Nie zostało ono dookreślone. Należy jednak przyjąć, iż chodzi tu o wszystkie wymagania techniczne i przyrodnicze, które będą wpływać na oddziaływanie zamierzenia na otoczenie. *De facto* mogą one znaleźć się następnie w osnowie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Odwołując się do treści art. 82 ustawy o ocenach, warunki owe mogą dotyczyć między innymi:

- istotnych warunków korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich,
- wymagań dotyczących ochrony środowiska koniecznych do uwzględnienia w dokumentacji dotyczącej wydania pozwolenia na realizację przedsięwzięcia,

¹⁷ Rzecz jasna współdziałanie takie nie będzie mieć miejsca (z RDOŚ) w sytuacji, gdy to ten organ będzie właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 6 ust. 1 ustawy o ocenach).

¹⁸ Dz.U. z 2018 r., poz. 1537, ze zm.

¹⁹ Organy biorą przy tym pod uwagę, w szczególności, następujące okoliczności:

- 1) posiadane na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dane na temat przedsięwzięcia lub elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie pozwalają wystarczająco ocenić jego oddziaływania na środowisko lub wymagają uszczegółowienia w ramach decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18, ustawy o ocenach oraz pozwolenia na prace przygotowawcze, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących,
- 2) ze względu na rodzaj i charakterystykę przedsięwzięcia oraz jego powiązania z innymi przedsięwzięciami istnieje możliwość kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć znajdujących się na obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie,
- 3) istnieje możliwość oddziaływania przedsięwzięcia na obszary wymagające specjalnej ochrony ze względu na występowanie gatunków roślin, grzybów i zwierząt lub ich siedlisk lub siedlisk przyrodniczych objętych ochroną, w tym obszary Natura 2000 oraz pozostałe formy ochrony przyrody.

- wymagań w zakresie przeciwdziałania skutkom awarii przemysłowych (jeśli zamierzenie zaliczone zostało do zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnych awarii),
- konieczności przedłożenia analizy porealizacyjnej.

PRZESŁANKI UZGODNIENIA

Jak wyżej wskazano, postanowienie, o którym mowa w art. 77 ustawy o ocenach, nie stanowi wyłącznie zgody na wydanie decyzji określonej treści. Organ współdziałający wskazuje tam „warunki realizacji przedsięwzięcia”. Zatem projekt decyzji może powstać dopiero po wydaniu jednego z postanowień, o których mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o ocenach. Wywołuje to daleko idące skutki co do podstaw i przesłanek współdziałania.

Jego podstawą będzie przede wszystkim wspomniana wcześniej dokumentacja, o której mowa w art. 77 ust. 2 ustawy, a przede wszystkim wnioski o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Organy współdziałające będą zobowiązane dokonać oceny zgodności całego zamierzenia z przepisami prawa oraz wiedzą techniczną i przyrodniczą dotyczącą skutków planowanej działalności na środowisko. To wymaga stosownej wiedzy spoza obszaru nauk prawnych. Dyskusyjne jest, czy organ współdziałający (zwłaszcza RDOŚ) winien w swej ocenie uwzględniać przesłanki wprost „przypisane” organowi właściwemu do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Można tu wskazać zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. *A limine* takiej sytuacji wykluczać nie można. Jednakże trudnym do rozwiązania problemem może być (choćby w przypadku wspomnianego planu) sytuacja, gdy wykładnia treści przepisów dokumentu planistycznego, pomiędzy organem „głównym” a współdziałającym, będzie się różnić.

Szczególne rozwiązanie przewidziano w przypadku uzgodnienia organu właściwego w sprawach ocen wodnoprawnych. W świetle art. 77 ust. 5a odmawia uzgodnienia realizacji przedsięwzięcia, jeżeli przedsięwzięcie to wpływa negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 i art. 61 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne²⁰. Chodzi tu o cele środowiskowe dla jednolitych części wód powierzchniowych niewyznaczonych jako sztuczne lub silnie zmienione, dla sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych, dla jednolitych części wód podziemnych i dla obszarów chronionych²¹. Warto jednak zwrócić uwagę, że wspomniane przesłanki negatywne nie będą podstawą odmowy uzgodnienia w sytuacji, gdy:

1. podejmowane są wszelkie działania, aby łagodzić skutki negatywnych oddziaływań na stan jednolitych części wód,
2. przyczyny zmian i działań skutkujące dopuszczalnym nieosiągnięciem dobrego stanu ekologicznego oraz niezapobieżeniem pogorszeniu stanu ekologicznego wód powierzchniowych są uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, a pozytywne efekty związane z ochroną zdrowia, utrzymaniem bezpieczeństwa oraz zrównoważonym rozwojem przeważają nad korzyściami dla społeczeństwa i środowiska związanymi z osiągnię-

²⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 310, ze zm.

²¹ Omówienie powyższej problematyki przekracza ramy tego opracowania.

ciem celów środowiskowych, o których mowa w art. 55, utraconymi w następstwie tych zmian i działań,

3. zakładane korzyści wynikające ze zmian i działań, o których mowa w pkt 1-3, nie mogą zostać osiągnięte przy zastosowaniu innych działań, znacząco korzystniejszych z punktu widzenia interesów środowiska, ze względu na negatywne uwarunkowania wykonalności technicznej lub nieproporcjonalnie wysokie koszty (art. 68 pkt 1, 3, i 4 ustawy Prawo wodne).

ODMIENNOŚCI PROCEDURALNE

Wyłączenie stosowania w procedurze uzgadniania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach art. 106 § 3, 5 i 6 k.p.a. powoduje daleko idące skutki o charakterze procesowym. Przede wszystkim ustawodawca uznał za zasadne wyraźne wskazanie, iż współdziałanie to następuje w drodze postanowienia. Zabieg ten należy uznać za trafny, gdyż pozwala to uniknąć wielu wątpliwości interpretacyjnych.

Określono również termin do dokonania uzgodnienia, na 30 dni od otrzymania dokumentów do tego niezbędnych (art. 77 ust. 6 ustawy o ocenach). Rozwiązanie to stanowi odmiennność od regulacji kodeksowej, gdzie termin dokonania współdziałania ustalono na 14 dni. Niedochowanie 30-dniowego terminu obliguje organ do zawiadomienia o tym stron wraz z podaniem przyczyny zwłoki, oraz wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia. Przy czym stwierdzenie, czy na niedotrzymanie terminu dokonania uzgodnienia w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przysługuje ponaglenie, nie jest oczywiste. Wszak wyłączono w tych sprawach stosowanie art. 106 § 6 ustawy o ocenach, zgodnie z którym „w przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym w § 3 stosuje się przepisy art. 36-38, przy czym organ obowiązany do zajęcia stanowiska niezwłocznie informuje organ załatwiający sprawę o wniesieniu ponaglenia”. W mojej ocenie wykładnia zakładająca brak możliwości wniesienia ponaglenia w przypadku zwłoki organu jest niedopuszczalna z punktu widzenia zasad postępowania administracyjnego²².

W praktyce może także dojść do sytuacji, gdy uzgodnienia organów współdziałających są ze sobą sprzeczne. W takiej sytuacji (art. 77 ust. 9 ustawy o ocenach) organ prowadzący postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach rozstrzyga te sprzeczności w terminie 14 dni od dnia otrzymania uzgodnień, po uprzednim porozumieniu z organami, których uzgodnienia były ze sobą sprzeczne, i uwzględnia to rozstrzygnięcie w decyzji kończącej postępowanie, wydanej w terminie 30 dni od dnia otrzymania uzgodnienia organów. Porozumienie to nie następuje jednak w trybie art. 106 k.p.a. Rozwiązanie powyższe zdaje się jednak wysoce niespójne (z logicznego punktu widzenia). Otóż zgodnie z powyższymi przepisami spór rozstrzyga organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej. Jednakże konieczne jest uprzednie zawarcie „porozumienia” z organami współdziałającymi. To sugeruje, iż najpierw do takiego porozumienia powinno dojść. Za-

²² Aczkolwiek należy przypuszczać, że problem ten rozstrzygnie dopiero orzecznictwo sądów administracyjnych.

tem rola organu rozstrzygającego w postępowaniu głównym sprowadzałyby się w istocie do swego rodzaju „mediacji” pomiędzy organami współdziałającymi.

Niezwykle ciekawie (z doktrynalnego punktu widzenia) przedstawia się wreszcie problem możliwości zaskarżenia postanowienia uzgadniającego. W związku z tym że nie znajdzie tu zastosowania art. 106 § 5 k.p.a., na postanowienie to nie przysługuje samoistny środek prawny. Zatem w świetle art. 142 k.p.a. będzie ono mogło być zaskarżone w odwołaniu od decyzji (tu o środowiskowych uwarunkowaniach).

Rozwiązanie powyższe jest zasadne, ale w jednym przypadku. Wtedy, gdy postanowienie jest wydawane w toku postępowania przez organ, który wydaje następnie decyzję. Wówczas w odniesieniu do obu aktów (postanowienia uzgadniającego i decyzji) właściwy będzie ten sam organ odwoławczy. Niestety, w przypadku wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach sytuacja może wyglądać inaczej. Jeśli np. decyzję środowiskową wydaje organ wykonawczy gminy, wówczas organem II instancji jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Organem wyższej instancji w stosunku do rozstrzygnięć RDOŚ (organ współdziałający) jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (art. 127 ust. 3 ustawy o ocenach). Zatem SKO będzie rozpatrywać odwołanie od decyzji środowiskowej, rozstrzygając jednocześnie w przedmiocie zażalenia na postanowienie uzgadniające, nie będąc w stosunku do RDOŚ organem wyżej instancji.

W literaturze pojawiło się stanowisko, iż Samorządowe Kolegium Odwoławcze nie będzie mogło rozpatrzyć zażalenia na postanowienie RDOŚ. Weryfikacja tego ostatniego mogłaby następować dopiero na etapie postępowania sędow-administracyjnego²³. Podobna w istocie konstrukcja była bowiem przedmiotem uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2010 r. II FPS 9/09. Dotyczyła ona ulgi podatkowej, o której mowa w art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wówczas NSA zajął stanowisko, że „postanowienie przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie ulgi podatkowej [...] nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Sąd administracyjny winien jednak dokonać kontroli jego legalności przy rozpoznawaniu skargi na decyzję dyrektora izby skarbowej, stosownie do art. 134 § 1 i art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [...]”.

W przypadku postanowienia uzgadniającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach sądy administracyjne zdają się powyższego problemu w ogólnie nie dostrzegać. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 16 kwietnia 2013 r. (sygn. I OSK 2471/11), „choć uzgodnienia i opinie, które są wydawane w toku postępowania administracyjnego, są niezaskarżalne (art. 77 ust. 7 ustawy środowiskowej), to jednak nie pozbawia to strony postępowania prawa do ich kwestionowania w odwołaniu od decyzji środowiskowej, ponieważ w świetle art. 142 kpa postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć w odwołaniu od decyzji”. Ta linia orzecznicza nie uległa zmianie. NSA w wyroku z dnia 4 marca 2020 r. (sygn. II OSK 1115/18) stwierdził, że „postanowienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska w sprawie uzgodnienia realizacji przedsięwzięcia (zarówno pozytywne, jak i negatywne) może zostać przez stronę zaskarżone w odwołaniu od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”.

²³ G. Dobrowolski, *Decyzja...*, s. 212-213.

Przyjęte rozwiązanie może budzić spore wątpliwości prawne, ze względu na przytoczoną wcześniej argumentację. Jego skuteczność też może budzić uzasadnione wątpliwości²⁴. Jednakże weryfikacja uzgodnień decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dopiero na etapie postępowania przed sądem administracyjnym znacząco wydłużyłaby proces inwestycyjny w Polsce.

Zaprezentowana wykładnia jest uzasadniona przede wszystkim ekonomiką postępowania administracyjnego, czy też koniecznością zapewnienia sprawnego wydawania decyzji, o których mowa w art. 72 ustawy o ocenach²⁵. Nie zmienia to jednak faktu, że kolejny raz sądy administracyjne musiały „naprawiać” rozwiązania prawne nieprzystające do ogólnych reguł procedury administracyjnej.

WNIOSKI

Przeprowadzona wyżej analiza pozwala na sformułowanie kilku, najczęściej niezbyt optymistycznych wniosków.

Obowiązująca w Polsce procedura ocen oddziaływania na środowisko jest niezwykle skomplikowana. Niezależnie od tego, przepisy obowiązujące w tym zakresie zmieniają się niezmiernie szybko. Nie pozwala to nie tylko na ich dogłębną analizę, ale często nawet odnotowanie. Stąd omawiana w artykule problematyka uzgodnień dokonywanych przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach była analizowana w doktrynie stosunkowo dawno temu i, niestety, dość pobieżnie.

Regulacja współdziałania przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – prawidłowa z teoretycznego punktu widzenia – sprawia ogromne problemy w praktyce. Obowiązujące w Polsce procedury są z jednej strony długotrwałe, a jednocześnie mało efektywne. W praktyce sprowadzają się często do przedstawienia przez organy swojego stanowiska poprzez przywołanie obowiązujących przepisów. Z drugiej strony następuje tu swego rodzaju „ubezważenie” organu wydającego decyzję środowiskową (jeśli jest to organ inny niż regionalny dyrektor ochrony środowiska). Bo to organ współdziałający w istocie decyduje o środowiskowych uwarunkowaniach, ustalając je wiążącym postanowieniem.

W mojej ocenie źródłem większości problemów związanych z wykonywaniem ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć w Polsce jest jej model, oparty na decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jest to twór sztuczny i nieprzystający do potrzeb obrotu prawnego. Znacząco wydłuża czas niezbędny do uzyskania pozwolenia na realizację zamierzenia a jednocześnie nie zapewnia odpowiedniego merytorycznego poziomu ocen.

Bibliografia

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

Błachucki M., *Współdziałanie organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim w świetle nowelizacji kpa*, „Radca Prawny” 2017, nr 2.

²⁴ Por. P. Kocibiński, *Glosa do wyroku WSA z dnia 20 października 2011 r.*, II SA/Łd 810/11. Lex/el 2014.

²⁵ M. Pchalek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania...*, s. 124-125.

Człowiekowska J., *Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako nowa zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.

Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.

Dobrowolski G., *Postępowanie w sprawach górniczych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 9.

Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2020.

Kaczmarek L., *Instytucja zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie*, CASUS 2018, nr 4.

Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

Kocibiński P., *Glosa do wyroku WSA z dnia 20 października 2011 r., II SA/Łd 810/11*. Lex/el 2014.

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2020.

Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.

Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce, red. B. Rakoczy, Warszawa 2017.

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

Siwkowska A., *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, Warszawa 2018.