

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

Realizowane inwestycje wywierają wpływ na środowisko. Stąd istotne jest zagwarantowanie w procedurach administracyjnych związanych z procesami inwestycyjnymi uwzględnienia uwarunkowań środowiskowych.

Problematyka prawna ocen oddziaływania na środowisko stanowi jedno z najtrudniejszych zagadnień w zakresie prawa ochrony środowiska¹. W ciągu ostatnich 25 lat wielokrotnie istotnie zmieniał się stan prawny w tym zakresie. W roku 2008 przyjęta została obowiązująca do dnia dzisiejszego Ustawa z 3 października o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. DzU z 2022 r. poz. 1029 ze zm.). Oceny oddziaływania na środowisko są kluczowe z punktu widzenia prawidłowej transpozycji prawa unijnego oraz możliwości korzystania ze środków pomocowych Unii Europejskiej.

Jednakże w ciągu 15 lat od przyjęcia ustawy z 2008 roku polski system prawny w zakresie ocen oddziaływania na środowisko ulegał zmianom. Niestabilność polskiego prawa ochrony środowiska, w tym w szczególności prawa gospodarki odpadami, jest w tej chwili bodajże podstawowym problemem, zarówno dla organów administracji, jak i dla podmiotów korzystających ze środowiska, w tym inwestorów. Wielokrotne zmiany utrudniają prawidłowe stosowanie przepisów, a już w ogóle planowanie.

Notabene zwrócić można uwagę, że wprowadzenie w 2005 r. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jako odrębnej decyzji administracyjnej związanej z procedurą ocen oddziaływania na środowisko wcale nie skróciło procedur związanych z procesem inwestycyjnym, a wręcz je wydłużyło. Osiągnięto więc skutek odwrotny do zamierzonego.

Dwie kategorie decyzji

W polskim porządku prawnym ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko utożsamiać trzeba z procedurą wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach².

Wydawane są przy tym dwie kategorie decyzji: tzw. decyzja pusta (stwierdzająca brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – patrz art. 84 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie) oraz tzw. decyzja pełna (której zawartość określona jest w art. 82 tejże ustawy).

Gdy chodzi o decyzję pełną, właściwy organ może określić warunki lub wymagania, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b lub c, lub nałożyć obowiązek działań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b lub c. Warto tutaj zwrócić uwagę na tezy z orzecznictwa sądowego: „W przypadku, gdy odstąpiono od konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, uzasadnienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, niezależnie od wymogów przewidzianych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, winno zawierać informacje o uwarunkowaniach, o których mowa w art. 63 ust. 1 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, uwzględnionych przy stwierdzeniu braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Umożliwia to bowiem dokonanie oceny co do prawidłowości rozstrzygnięcia w przedmiocie braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 14 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 810/17). Temat ten był poruszony również w wyroku NSA: „W przeciwieństwie do art. 82 ust. 1 ustawy 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. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.), przepis art. 84 ust. 1 wskazuje jedynie na konieczność stwierdzenia w decyzji, że nie ma potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Nie oznacza to jednak, że osnowa decyzji, jak i jej uzasadnienie, musi ograniczać się tylko do tego rodzaju stwierdzenia. Przeciwnie, powinno z niej precyzyjnie wynikać, do jakiego przedsięwzięcia się odnosi i w którym miejscu przedsięwzięcie to ma być zlokalizowane. Ma to szczególne znaczenie uwzględniając, że decyzja ta ma stanowić podstawę do złożenia wniosku o wydanie jednej z decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1 ustawy środowiskowej. Brak jest zatem przeszkód, żeby decyzja ta zawierała rozstrzygnięcia, o których stanowi art. 82 ust. 1 ustawy środowiskowej, co pozwoli usunąć wątpliwości co do sposobu określenia warunków realizacji przedsięwzięcia” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1609/16).

W związku z różnicami w zakresie procedur podejmowania decyzji „pełnych” i „pustych” analizowaną problematykę trzeba rozpatrzyć odrębnie dla każdej z nich.

Decyzja pusta

W przypadku decyzji pustej zasadniczo nie muszą zostać określone żadne środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia – a więc zastosowane zostaną ogólne wynikające z przepisów prawnych wymagania środowiskowe, a nie zindywidualizowane dla tego przedsięwzięcia. Faktycznie drugorzędny jest wobec tego udział w postępowaniu stron, gdyż ich potencjalne wnioski nie mają szerszego znaczenia w kontekście ochrony środowiska. Ponadto brak w tym postępowaniu udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, co też *de facto* nie zmienia wyżej wskazanego charakteru tej procedury.

Jak argumentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach: „W postępowaniu administracyjnym krąg stron postępowania ustala się na podstawie art. 28 KPA, w oparciu o kryterium interesu prawnego, chyba, że w danym trybie postępowania istnieją przepisy szczególne, odmiennie kształtujące krąg stron. W postępowaniu w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia takim przepisem szczególnym jest art. 74 ust. 3a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. 2021, poz. 247 ze zm.), określający krąg stron w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 29 września 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 395/21). Zgodnie z tym przepisem, stronami postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę, z zastrzeżeniem art. 81 ust. 1. Przez obszar ten rozumie się:

- 1) przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu,
- 2) działki, na których w wyniku realizacji, eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska, lub
- 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.

Decyzja pełna

W przypadku decyzji pełnej organ ma pełną możliwość określenia uwarunkowań środowiskowych dla danego przedsięwzięcia. Obowiązkowym elementem tej decyzji jest określenie rodzaju i miejsca realizacji przedsięwzięcia. Ta kwestia stała się przedmiotem orzecznictwa sądownoadministracyjnego. Przykładem może być wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 września 2018 r. (sygn. akt II OSK 170/18): „Określenie miejsca realizacji przedsięwzięcia powinno być na tyle szczegółowe, aby pozwalało na przeprowadzenie prawidłowej analizy przedsięwzięcia z punktu widzenia wymagań wynikających z treści art. 62 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Kwestie analizowane w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie mogą jednak zamykać się w granicach działek ewidencyjnych. Określenie miejsca realizacji przedsięwzięcia w decyzji środowiskowej w sposób mało elastyczny, nadmiernie zamknięty granicami działek ewidencyjnych, bez uwzględnienia odpowiednich rezerw terenowych, nie jest zgodne z celami ustawowymi instytucji prawnej ocen oddziaływania na środowisko oraz założeniami zasady kompleksowej ochrony środowiska wyrażonej w art. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Określenie miejsca realizacji przedsięwzięcia powinno pozwolić na ustalenie optymalnych uwarunkowań środowiskowych spośród przedstawionych wariantów realizacji przedsięwzięcia, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Opis miejsca realizacji przedsięwzięcia powinien być przede wszystkim racjonalny z punktu widzenia możliwego zakresu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i zapewnienia przestrzegania wymagań ochrony środowiska. Z treści art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. a ww. ustawy nie wynika, aby ustawodawca określił sztywne ramy prawne opisu miejsca realizacji przedsięwzięcia, nie wskazał również obowiązkowych elementów takiego opisu. Szczegółowość opisu miejsca realizacji przedsięwzięcia musi być także dostosowana do rodzaju i specyfiki przedsięwzięcia. Ustawodawca nie stworzył zatem sztywnego modelu prawnego określenia miejsca realizacji przedsięwzięcia w decyzji środowiskowej”.

Interesujące tezy pojawiły się także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 6 kwietnia 2020 r. (sygn. akt II SA/Gd 131/20): „1. Opis miejsca realizacji przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. a) 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 w celu ustalenia jego środowiskowych uwarunkowań w decyzji, należy rozumieć jako lokalizację przedsięwzięcia –

czyli umiejscowienie przedsięwzięcia w przestrzeni. Określenie miejsca realizacji przedsięwzięcia w decyzji środowiskowej powinno w sposób jasny i nieprzeciążony szczegółami przedstawiać położenie przedsięwzięcia w przestrzeni oraz opisywać jego przestrzenny charakter i lokalizację. Opis miejsca realizacji przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie drogi lub ulicy powinien uwzględniać dodatkowo czynniki opisujące położenie przedsięwzięcia w układzie przestrzennym. Dokonując wykładni tego przepisu, nie można stwierdzić, że organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach ma obowiązek w treści swojego orzeczenia wskazać konkretne numery działek ewidencyjnych, na których realizowane będzie w przyszłości przedsięwzięcie. Wydanie decyzji środowiskowej poprzedza uzyskanie decyzji realizacyjnej. Po wydaniu decyzji środowiskowej numery działek ewidencyjnych mogą się zmienić w wyniku przeprowadzenia nowego podziału geodezyjnego. Podział geodezyjny nieruchomości może prowadzić w konsekwencji do jej podziału prawnego (zbycia poszczególnych geodezyjnie wydzielonych części nieruchomości). Wystąpienie takiej sytuacji oznaczałoby, że dotychczasowe określenie miejsca realizacji przedsięwzięcia straciłoby aktualność.

2. Opis miejsca realizacji przedsięwzięcia powinien być przede wszystkim racjonalny z punktu widzenia możliwego zakresu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i zapewnienia przestrzegania wymagań ochrony środowiska. Z treści art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku... nie wynika, aby ustawodawca określił sztywne ramy prawne opisu miejsca realizacji przedsięwzięcia, nie wskazał również obowiązkowych elementów takiego opisu. Szczegółowość opisu miejsca realizacji przedsięwzięcia musi być także dostosowana do rodzaju i specyfiki przedsięwzięcia. Ustawodawca nie stworzył zatem sztywnego modelu prawnego określenia miejsca realizacji przedsięwzięcia w decyzji środowiskowej. Wskazany przepis nie wymaga, aby określając miejsce realizacji przedsięwzięcia w decyzji środowiskowej, organ miał obowiązek wskazać numery wszystkich działek ewidencyjnych, na których planowane jest zrealizowanie przedsięwzięcia”.

Załącznik do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stanowi charakterystyka przedsięwzięcia: „Charakterystyka przedsięwzięcia jest elementem decyzji sporządzanym przez organ środowiskowy i wyraźnie wymaganym przez jednoznacznie brzmiący art. 82 ust. 3 oraz art. 84 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1665/18).

Ponadto w wydawaniu pełnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach występuje też procedura udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Ta specyficzna procedura doczekała się sporej liczby analiz orzeczniczych:

- „Ustawa środowiskowa gwarantuje społeczeństwu udział w postępowaniu, w którym przeprowadzana jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 79 ust. 1 ustawy środowiskowej). Podmioty biorące udział w tego rodzaju postępowaniu nie muszą się legitymować interesem prawnym ani nawet interesem faktycznym. Natomiast udział ten jest gwarantowany wyłącznie w postępowaniach, w których przeprowadza się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 listopada 2022 r., sygn. akt III OSK 1366/21),
- „Naruszenie przez właściwy organ obowiązku zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowi rażące naruszenie prawa. Nie konwaliduje tego naruszenia poinformowanie społeczeństwa o postępowaniu na ostatnim etapie ciągu czynności postępowania, którym jest podjęcie rozstrzygnięcia w drodze decyzji. Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko ustanawia obowiązek organu właściwego, któremu odpowiada prawo społeczeństwa do udziału w całym toku postępowania, w którym szczególną wagę ma udział w czynnościach postępowania wyjaśniającego. Wynik bowiem czynności postępowania wyjaśniającego przesądza o dopuszczalności wyprowadzenia określonych konsekwencji prawnych treści rozstrzygnięcia” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 12 października 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 543/22).

Kiedy można odmówić wydania decyzji środowiskowej?

Bardzo mocno podkreślić trzeba, że procedura oceny oddziaływania na środowiska *de facto* nie daje możliwości zakazania realizacji przedsięwzięcia. Jak argumentuje Naczelny Sąd Administracyjny, „Sam sprzeciw lokalnej społeczności lub stron postępowania nie jest wystarczającą przesłanką do odmowy wydania decyzji środowiskowej. Nie można również przyjąć, że tego rodzaju przesłanką mogą być niezrealizowane jeszcze plany inwestycyjne skarżącego, który dla swojej działki uzyskał decyzję o warunkach zabudowy i

planuje prowadzenie na niej działalności agroturystycznej” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 1345/18).

Realnymi przesłankami odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są:

- 1) niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. Jest tu jednak szereg wyjątków: droga publiczna, linia kolejowa, przedsięwzięcia Euro 2012, przedsięwzięcia wymagające koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, inwestycje w zakresie terminalu, inwestycje związane z regionalnymi sieciami szerokopasmowymi, budowie przeciwpowodziowe realizowane na podstawie Ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, inwestycje w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej lub inwestycje towarzyszące oraz strategiczne inwestycje w zakresie sieci przesyłowej, realizowane na podstawie Ustawy z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych. Ponadto w przypadku działalności określonej Ustawą z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, innej niż przedsięwzięcia wymagające koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia jest nienaruszenie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony;
- 2) możliwe znacząco negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 Ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- 3) negatywny wpływ przedsięwzięcia na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, 57, 59 oraz 61 Ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, o ile nie zostaną spełnione warunki, o których mowa w art. 68 pkt. 1, 3 i 4 tej ustawy.

Oznacza to, że w praktyce taka odmowa uzależniona jest od innego elementu procesu inwestycyjnego, jakim jest planowanie przestrzenne. Ma ona znaczenie ekonomiczne (w sensie ekonomiki procedur administracyjnych – nie ma sensu prowadzenie czasochłonnej i skomplikowanej procedury oceny oddziaływania na środowisko, skoro rozstrzygnięcia administracyjnego wyrażającego zgodę na realizację inwestycji i tak nie można wydać), a nie środowiskowe.

Możliwa do zastosowania jest jeszcze kolejna przesłanka odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia – jeśli wnioskodawca nie zgadza się na realizację przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany przez wnioskodawcę, a z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika zasadność realizacji takiego właśnie alternatywnego wariantu. W przepisach nie określono jednakże żadnych przesłanek wyboru realizowanego wariantu, ale wystąpiły już przypadki zastosowania tej regulacji.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 30 kwietnia 2015 r. (sygn. akt II SA/Go 110/15) dotyczy natomiast sytuacji, w której organ podniósł, że odmowa określenia środowiskowych uwarunkowań na realizację przedsięwzięcia wynikała z faktu powszechnej nieprzychylności lokalnego społeczeństwa co do powstania farm wiatrowych na terenie gminy. Podobną sprawą zajmował się WSA w Białymstoku (wyrok WSA w Białymstoku z 24 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 745/10).

Jednakże w tym przypadku B. Draniewicz w krytycznej glosie do tego wyroku wskazał, iż „Ustawodawca w ustawie (z 2008 r. – przyp. aut.) o ocenach oddziaływania na środowisko nie definiuje pojęcia «racjonalnego wariantu alternatywnego», nie wskazuje także kryteriów, jakie mają przesądzać o wyborze wariantu ostatecznego, tym niemniej, aby organ prowadzący sprawę mógł ocenić, czy w sprawie występuje «zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany przez wnioskodawcę» (art. 81 ustęp 1 ustawy [z 2008 r.] o udostępnianiu informacji o środowisku), nie mogą się one sprowadzać do lakonicznej informacji, że inwestor nie jest zainteresowany wariantami alternatywnymi”³.

Co wpływa na efektywność i szybkość postępowania?

Jednym z istotnych problemów jest kwestia czasu trwania postępowań z zakresu procesu inwestycyjnego, w tym dotyczącego wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zwrócić tu trzeba uwagę, że w Europie często są to dość długie postępowania. Nie ma więc możliwości wydawania takich decyzji w bardzo krótkim czasie. Zmienić się musi w tym zakresie nastawienie inwestorów, którzy powinni odpowiednio wcześniej planować inwestycje. Należy zwrócić uwagę na faktyczne powody długości postępowań w Polsce – zarówno administracyjnych, jak i – zwłaszcza – sądowoadministracyjnych, dążąc do maksymalnego ich skracania. Rzadkością jest postępowanie organu II instancji trwające, tak jak przewiduje Kodeks postępowania administracyjnego, miesiąc – postępowania sądowoadministracyjne trwają miesiącami, jeśli nie latami. Gdyby postępowania te trwały z góry określony czas i inwestor miał pewność, że w tym czasie się skończą (o ile nie byłoby to abstrakcyjnie długi czas), to planowanie inwestycji byłoby bardziej stabilne.

Kolejnym zagadnieniem są kwestie proceduralne. Specyfika problematyki ochrony środowiska powoduje, że regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego uzupełniane są przez przepisy proceduralne zawarte w materialnym prawie ochrony środowiska, w tym w przepisach odnoszących się do ocen oddziaływania na środowisko. Odnosi się to w największym stopniu do treści wniosków o wydanie decyzji oraz samych treści decyzji.

Od 27 stycznia 2023 r. znowelizowana ustawa z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie określa, iż minister właściwy do spraw środowiska określi wzór wniosku⁴, o którym mowa w ust. 1, w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu Ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (DzU z 2021 r. poz. 2070). Formularz wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w formie dokumentu elektronicznego minister właściwy do spraw środowiska udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu. Zdarza się jednak, że także inne elementy postępowania administracyjnego podlegają modyfikacji – zawiadomienie uczestników postępowania, publiczna rozprawa administracyjna czy kwestie związane z jawnością postępowania. Wynika to częściowo ze specyficznych procedur wprowadzanych w zakresie ochrony środowiska – dostępu do informacji o środowisku czy udziału społeczeństwa w sprawach ochrony środowiska.

Problematyka proceduralna wzbudza w podmiotach uczestniczących w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska duże zainteresowanie. Wiąże się to po części z nie do końca precyzyjnymi przepisami, zwłaszcza odnoszącymi się do treści decyzji administracyjnych. Ponadto pewne elementy proceduralne wydają się być niedostosowane do specyfiki decyzji z zakresu ochrony środowiska, decyzji bardzo technicznych i obszernych. Wskazać tu można choćby na kwestię uzupełnienia dokumentacji (którą nie zawsze na pierwszy rzut oka organ jest w stanie ocenić pod kątem całkowitej zgodności z wymogami prawnymi). Bardzo wiele problemów przysparza zagadnienie współdziałania organów.

Wszystkie te kwestie pokazują, jak istotna jest procedura oceny oddziaływania na środowisko, nie tylko zresztą dla podmiotów gospodarczych. Stąd też prawidłowe jej ukształtowanie ma istotny wpływ na dalszy rozwój kraju. W tym względzie pamiętać tu chociażby trzeba o ulokowaniu w art. 5 Konstytucji RP zasady zrównoważonego rozwoju, co nadało jej charakteru ogólnej zasady ustrojowej. Takie podejście zdaje się utrzymywać w najnowszej literaturze z zakresu prawa ochrony środowiska⁵.

Zrównoważony rozwój zdefiniowany został (w art. 3 pkt 50 Ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska) jako „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

Podsumowanie

Z analizy konieczności uwzględnienia uwarunkowań środowiskowych w procedurach administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnych wynika, że ewidentnie temu celowi służy ocena oddziaływania na środowisko, natomiast warunki takie muszą być wzięte pod uwagę także na etapie planowania przestrzennego i procesu budowlanego. Możliwość określania uwarunkowań środowiskowych występuje zawsze w ramach decyzji tzw. pełnej o środowiskowych uwarunkowaniach i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ograniczonym zakresie natomiast w przypadku tzw. decyzji pustej. Udział społeczny ma miejsce w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko (z pełną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach).

Na marginesie problemu wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach warto rozważyć zasadność pozostawienia wydawania tych decyzji na poziomie gminnym. Część gmin jest cały czas nieprzygotowana do prowadzenia takiej procedury z punktu widzenia fachowego. Zatrudnienie przez nich fachowca, który będzie prowadził jedno czy dwa takie postępowania w ciągu roku, jest dla nich przecież zupełnie nieracjonalne. Wydaje się, że postępowanie to winno być prowadzone na poziomie powiatowym, zwłaszcza że występują tam fachowcy z zakresu ochrony środowiska oraz budownictwa.

dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. UKW, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Wydział Prawa i Ekonomii, Katedra Prawa Administracyjnego

Źródła

1. Bukowski Z.: *Postępowanie administracyjne w sprawach z zakresu ocen oddziaływania na środowisko. Monografia*. Toruń – Włocławek 2010.

2. Dobrowolski G.: *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*. Toruń 2011.
3. Draniewicz B.: *Glosa do wyroku WSA z dnia 24 lutego 2011 r. „Prawo i Środowisko”* 4/2011, 133-142.
4.
https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/prawo/Wzory_wnioskow/Wnioski_DOP/Formularz_wniosku_o_wydanie_decyzji_o_srodowiskowych_uwarunkowaniach_art_73_ustawy_oos.xlsx (dostęp: 25.05.2023).
5. Barczak A.: *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*. Warszawa 2006, s. 35.