

Diana Trzecińska

Uniwersytet Gdański

ORCID: 0000-0003-1439-7240

diana.trzcinska@prawo.ug.edu.pl

Jacek Jaworski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0001-9557-6923

j.jaworski@uksw.edu.pl

Specyfika postępowania w sprawie indywidualnej oceny oddziaływania na środowisko w relacji do uregulowań Kodeksu postępowania administracyjnego (rozważania ogólne)

Wstęp

Ocena oddziaływania na środowisko jest postrzegana w nauce prawa ochrony środowiska z jednej strony jako jeden z najważniejszych instrumentów zarządzania środowiskiem¹, a z drugiej strony – jako instytucja prawa ochrony środowiska, szczególnie dla niego charakterystyczna. Ocena oddziaływania na środowisko jest jednocześnie szczególną procedurą, podejmowaną w ramach postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia², której

¹ Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2018.

² W niniejszym artykule, ze względu na zwyczajowe ramy tego typu krótkich form dyskursu naukowego, przedstawiona zostanie wyłącznie procesowa problematyka specyfiki oceny oddziaływania na środowisko, podejmowanej w ramach postępowań dotyczących środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięć (tzw. indywidualna ocena). Poza ramami przedmiotowymi pozostawiamy tzw. ocenę strategiczną dotyczącą oceny dokumentów, wymienionych w art. 46 ust. 1 i 2 u.o.o.ś. (np. projekty planu ogólnego gminy oraz planu zagospodarowania przestrzennego, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a także koncepcji rozwoju kraju, strategii rozwoju, programu, polityki publicznej i dokumentu programowego, z zakresu polityki rozwoju, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko). Jednocześnie, dla większej przejrzystości wywodów, poza ramami zostawiamy także analizę realizacji planowanych

ogólny kształt uformowany jest przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, a w sposób szczególny od strony proceduralnej w zasadniczy sposób kształtują ją przepisy zawarte w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³ (dalej jako u.o.o.ś.).

Stąd przedmiotem rozważań w niniejszym artykule będzie ustalenie, na ile Kodeks postępowania administracyjnego stanowi wiodącą regulację prawną, nadającą procesowy kształt instytucji oceny oddziaływania na środowisko. Autorzy, posługując się dogmatyczną i porównawczą metodą analizy, zweryfikują w szczególności główne tezy badawcze, będące przedmiotem krytycznej analizy: Czy – biorąc pod uwagę procesowe przepisy zawarte w u.o.o.ś.⁴ – ocena oddziaływania na środowisko stanowi odrębną procedurę środowiskową, tylko wyjściowo i ze względów systemowych, uregulowaną przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego? Czy przepisy u.o.o.ś. na tyle specyficznie i odmiennie od reguł kodeksowych normują przebieg postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko, że można mówić o autonomicznym charakterze procesowych przepisów ją regulujących, a zawartych w u.o.o.ś.? Pozytywna odpowiedź na powyższe pytania pozwoli nie tylko ugruntować założenie o instytucjonalnym charakterze oceny oddziaływania na środowisko w systemie prawa ochrony środowiska i jej wiodącym znaczeniu jako instrumentu zarządzania środowiskiem, ale także pozwoli uznać, że wskazana ustawa, także pod względem procesowym wprowadza odrębne i właściwe tej procedurze rozwiązania o charakterze formalnym.

przedsięwzięć innych niż zawsze znacząco oddziałujące na środowisko i potencjalnie znacząco oddziałujące na środowisko, wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli przedsięwzięcie to może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony lub gdy obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 97 ust. 1 u.o.o.ś. (art. 59 ust. 2 u.o.o.ś.).

³ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.

⁴ Prawne podstawy dla badań w obrębie zagadnienia ocen oddziaływania na środowisko od strony materialnej i procesowej stanowią zasadniczo przepisy prawa europejskiego: 1) dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory; 2) dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej; 3) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (dyrektywa EIA). W doktrynie zwraca się przy tym uwagę na integrację zewnętrzną powyższych aktów prawnych i ich wzajemne relacje. Por. M. Pchałek, D. Trzeńska, *Prawo o ocenach oddziaływania na środowisko jako dziedzina multidyscyplinarna*, „Zeszyty Prawnicze” 2024, nr 24(2), s. 179–180, DOI 10.21697/zp.2024.24.2.11.

Ocena oddziaływania na środowisko – podstawowa charakterystyka i znaczenie

Jak wcześniej wspomniano, ocena oddziaływania na środowisko⁵ nie jest jednolicie postrzegana w literaturze przedmiotu, jakkolwiek nie budzi większych wątpliwości jej wiodący charakter w systemie prawa ochrony środowiska⁶. Bywa postrzegana jako instrument zarządzania, szerzej – jako instytucja prawa ochrony środowiska, a nawet bardzo szeroko, z perspektywy przepisów prawa ją regulujących, jako dziedzina multidyscyplinarna⁷.

Dyrektywa w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko w płaszczyźnie realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko stanowi akt prawny o charakterze spajającym. Taką samą rolę w konsekwencji należy przypisać u.o.o.ś., która zasadniczo wdraża do polskiego systemu prawnego przepisy ww. dyrektywy. Jej przepisy mają charakter ustrojowy i proceduralny.

Z kolei ocena oddziaływania na środowisko z perspektywy funkcji i celu najlepiej opisana została w art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić podleganie przedsięwzięć, mogących powodować znaczące skutki w środowisku, m.in. z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny w odniesieniu do ich skutków na środowisko, przed udzieleniem zezwolenia. Przepis ten wskazuje zatem na zasadniczy cel instytucji indywidualnej oceny oddziaływania na środowisko, jakim jest systemowa ocena skutków przedsięwzięć istotnie wpływających na środowisko, m.in. z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji. Oceny tej dokonuje się zarazem w specjalnie w tym celu ukształtowanej procedurze, przeprowadzanej przez wyznaczone ku temu organy, przy uwzględnieniu kryteriów i metod, których zastosowanie umożliwi dokonanie takiej obiektywnej oceny wpływu przedsięwzięcia na środowisko,

⁵ Szerzej na temat tej instytucji zob. A. Barczak, M. Łazor, A. Ogonowska, *Oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim ze wzorami dokumentów i schematami*, Warszawa 2018; J. Krystek, *Ocena oddziaływania na środowisko. Teoria i praktyka*, Warszawa 2022; B. Rakoczy (red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017; T. Wilżak (red.), *Zagadnienia proceduralne w ocenach oddziaływania na środowisko. Wyniki prac Grupy Roboczej ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko funkcjonującej w ramach sieci „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”*, Warszawa 2013.

⁶ Por. A. Kosieradzka-Federczyk, *Ocena oddziaływania na środowisko. Węzłowe zagadnienia prawnomiedzynarodowe*, Warszawa 2019, s. 51–88. Pozycja ta m.in. szczegółowo analizuje charakter prawny instytucji ocen oddziaływania na środowisko, jej genezę i rozwój.

⁷ Por. M. Pchałek, D. Trzeńska, op. cit., s. 179–200. Zob. też D. Trzeńska, *Cele ekologiczne jako elementy aksjologii w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obszarów morskich*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 387–401.

sformułowanie – w treści decyzji administracyjnej – działań (środków) mitygujących ten wpływ, a podlegających następnie transponowaniu do właściwych pozwoleń inwestycyjnych⁸.

Ocena oddziaływania na środowisko jako element postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Zgodnie z art. 61 ust. 1 u.o.o.ś. ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się w ramach: 1) postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach⁹; 2) postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18, oraz pozwolenia, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 4b, jeżeli konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko została stwierdzona przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz w przypadku, o którym mowa w art. 88 ust. 1 u.o.o.ś.

Art. 61 ust. 2 u.o.o.ś. wskazuje, że ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowiącą część postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przeprowadza organ właściwy do wydania tej decyzji. Zasadniczo, zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś., organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia jest wójt/burmistrz/prezydent miasta, jednak wyjątków od tej zasady, określonych enumeratywnie, jest bardzo wiele¹⁰. Skoro ocena oddziaływania na środowisko jest elementem (a więc częścią) postępowania w sprawie wydania określonej decyzji administracyjnej (zasadniczo decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, zgodnie z ww. art. 61 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś.), to w myśl z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹ (dalej jako k.p.a.) postępowanie prowadzone w tego typu kategoriach spraw będzie prowadzone zgodnie z zakresem zastosowania k.p.a. Kodeks ten bowiem normuje w szczególności postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.

⁸ Por. A. Haładyj, K. Tokarczyk-Dorociak, Ł. Szkudlarek, *Is there any EIA simplification? Reflections on procedural aspects of the Polish system*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2023, vol. 41(3), s. 223–227.

⁹ Zasadniczo przedmiotem rozważań w tym artykule będzie ocena podejmowana w ramach powołanego przepisu prawa.

¹⁰ Por. art. 75 u.o.o.ś., regulujący rzeczową właściwość organów w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.

W literaturze dotyczącej postępowania administracyjnego wskazuje się, że art. 1 pkt 1 k.p.a. (także pkt 2) „określa cztery przesłanki, które muszą zostać spełnione kumulatywnie, aby unormowanie k.p.a. o tzw. postępowaniu jurysdykcyjnym (administracyjnym ogólnym) znalazło zastosowanie”¹². Tworzą one podstawowy składnik klauzuli generalnej¹³. „Oznacza to, że w razie ziszczenia się wspomnianych przesłanek i braku zastrzeżeń wynikających z k.p.a. albo z przepisów szczególnych stosuje się reżim dotyczący postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. Zasada ta obejmuje zatem przypadki, w których mamy do czynienia z: 1) organem administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym; 2) sferą stosunków (relacji) mieszczących się w obrębie jego właściwości; 3) sprawą indywidualną; 4) decyzyjną bądź milczącą formą jej rozstrzygnięcia (załatwienia)”¹⁴.

W odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia przyjmuje się, że wszystkie wskazane przesłanki zachodzą, gdyż mamy do czynienia z organem administracji publicznej (por. art. 75 u.o.o.ś.), który w zakresie swej właściwości rozstrzyga, wydając decyzję administracyjną (por. art. 80–82 u.o.o.ś.).

Powyższe oznacza zatem, że co do zasady regulacją procesową, mającą zastosowanie w tego typu sprawach, jest k.p.a. Na zasadzie *lex specialis derogat legi generali* modyfikacje w tym zakresie może wprowadzać ustawa szczególna, jaką w odniesieniu do analizowanej instytucji jest wspomniana u.o.o.ś. Otwartą kwestią, podlegającą analizie w niniejszym artykule, pozostaje zatem zakres tych modyfikacji i ich ocena w aspekcie integralności proceduralnej analizowanej instytucji.

Wpływ regulacji u.o.o.ś. na proceduralny kształt instytucji oceny oddziaływania na środowisko, ukształtowany przepisami k.p.a.

Zgodnie zatem z art. 3 ust. 1 pkt 8 u.o.o.ś. ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności: a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień; c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Jakkolwiek niefortunnie sformułowana jest

¹² Z. Kmiecik, [w:] J. Wegner, M. Wojtuń, Z. Kmiecik, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex, art. 1.

¹³ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 16.

¹⁴ Z. Kmiecik, [w:] J. Wegner, M. Wojtuń, Z. Kmiecik, op. cit., art. 1.

cytowana legalna definicja oceny oddziaływania na środowisko, to jednak wydaje się, że zawiera ona kluczowe elementy obligatoryjne, które – od strony proceduralnej – ona obejmuje. Wszystkie te elementy bowiem już same w sobie wskazują na specyfikę oceny oddziaływania na środowisko w aspekcie procesowym, skoro odbywa się ona w oparciu o szczególny środek dowodowy (raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko), obejmuje odrębnie uregulowany w u.o.o.ś. etap tzw. uspołecznienia (zasadniczo nieznany procedurze k.p.a.), a także obligatoryjne współdziałanie wielu organów, których stanowiska należy zasięgnąć. Niezwykle ciekawe, aczkolwiek odrębne ze względu na ramy objętościowe opracowania, jest zagadnienie relacji aksjologicznych pomiędzy zasadami ogólnymi k.p.a. (art. 7–16), a ogólnymi zasadami prawa ochrony środowiska, takimi w szczególności jak zasady przewencji i przezorności oraz analiza, czy i na ile poddają one modyfikacjom procesową zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.).

Poszukując natomiast odrębności procesowych w porównywanym regulacjach prawnych, należy odwołać się do poszczególnych etapów ogólnych postępowań administracyjnych, tradycyjnie ujmowanych jako: etap wstępny, związany z analizą dopuszczalności prowadzenia postępowania i wydania decyzji merytorycznej, w tym badania właściwości organu, etap wyjaśniający dotyczący prowadzenia postępowania dowodowego, tj. czynienia ustaleń istotnych w sprawie oraz etap rozstrzygania, czyli wydawania decyzji rozstrzygającej sprawę. Już w tym prostym rozróżnieniu widać, że procedura związana z przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko ma swoje dodatkowe elementy, które rozbudowują procedurę o obowiązkowe elementy procesowe. Przed wydaniem decyzji bowiem organ ochrony środowiska musi przeprowadzić konsultacje społeczne, zapewniając społeczeństwu udział w postępowaniu¹⁵ według reguł unormowanych w art. 79 w zw. z art. 33–38 u.o.o.ś, a także zasięgnąć stanowisk organów współdziałających (art. 77 i 78 u.o.o.ś.). Powyższe było już sygnalizowane w związku z przytoczeniem legalnej definicji oceny oddziaływania na środowisko. Te elementy procedury znajdują jeszcze omówienie w dalszej części niniejszego opracowania.

Warto nadmienić, że w doktrynie za przejaw dezintegracyjny procesowego prawa procesowego (skodyfikowanego w k.p.a.) uznaje się wyłączenie spod k.p.a. jedynie takich postępowań, których elementy związane z właściwością, rodzajem spraw i prawnej formy jej załatwiania odpowiadają elementom konstruktywnym strony przedmiotowej i podmiotowej obowiązywania kodeksu¹⁶. Niemniej jednak sam kodeks w swojej treści wprowadza szereg przepisów

¹⁵ Por. W. Federczyk, *Udział społeczeństwa w perspektywie regulacji postępowania administracyjnego*, s. 63–72, https://www.wit.edu.pl/dokumenty/wydawnictwa_naukowe/prace-studialne-WSAA/2015/WSAA_tomIV_2015--63-72.pdf (data dostępu: 31.01.2025).

¹⁶ M. Gajda-Durlik, *Dokodyfikacja postępowania administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 520.

dotyczących terminu załatwiania sprawy (art. 35 § 4 k.p.a.), dodatkowych składników decyzji (107 § 2 k.p.a.), przesłanek trybów nadzwyczajnych (art. 16 § 1 k.p.a. zd. drugie *in fine*).

Stadium wstępne

Jeżeli chodzi o etap wstępny postępowania obejmującego ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, należy podkreślić, że zawsze jest ono inicjowane na wniosek inwestora¹⁷. Przesądza o tym art. 73 ust. 1 u.o.o.ś., z którego wynika, że postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia. Z kolei w myśl art. 61 § 1 i 2 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.

Analiza przepisów u.o.o.ś. dotyczących inicjatywy w zakresie wszczęcia postępowania (art. 73 ust. 1 u.o.o.ś.), ale również obligatoryjnej treści wniosku o wszczęcie postępowania i załączników do tego wniosku (art. 73 ust. 1a i ust. 4, art. 74 ust. 1 u.o.o.ś.) prowadzi do konstatacji, że art. 61 § 2 k.p.a., umożliwiający organowi wszczęcie postępowania z urzędu, nie będzie miał zastosowania w przypadku postępowań dotyczących wydania decyzji środowiskowej. Z kolei w odniesieniu do wniosku o wszczęcie postępowania, to w niniejszej sprawie nie ma pełnego zastosowania zasada ograniczonego formalizmu zawarta w art. 64 k.p.a., natomiast kodeksowa regulacja zawarta w art. 63 k.p.a.¹⁸ znajduje bardzo daleko idące rozwinięcie w treści przywołanych wcześniej art. 73 i 74 u.o.o.ś.

Wniosek można złożyć w formie papierowej oraz w formie elektronicznej – za pośrednictwem formularza¹⁹. Do wniosku należy dołączyć załączniki wymienione w art. 74 ust. 1 pkt 1–8 u.o.o.ś., w tym m.in.: 1) w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko – raport

¹⁷ Wyjątek od zasady działania na wniosek wynika z art. 73 ust. 2 u.o.o.ś. który stanowi, że dla przedsięwzięcia, dla którego zgodnie z odrębnymi przepisami jest wymagana decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się z urzędu. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko albo kartę informacyjną przedsięwzięcia sporządza organ właściwy do wydania decyzji.

¹⁸ Zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, również w przypadku złożenia podania w postaci elektronicznej, i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Owych innych wymagań ustalonych w przepisach szczególnych poszukiwać zatem należy w art. 73 i 74 u.o.o.ś.

¹⁹ Zgodnie z art. 73 ust. 4 u.o.o.ś. minister właściwy do spraw środowiska określi wzór wniosku, o którym mowa w ust. 1, w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r., poz. 2070).

o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a w przypadku gdy wnioskodawca wystąpił o ustalenie zakresu raportu w trybie art. 69 – kartę informacyjną przedsięwzięcia; 2) w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko – kartę informacyjną przedsięwzięcia, a w przypadku gdy wnioskodawca wystąpił o przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 – raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; 3) poświadczoną przez właściwy organ kopię mapy ewidencyjnej, w postaci papierowej lub elektronicznej, obejmującej przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar obejmujący działki, na których w wyniku realizacji, eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska; 4) mapę, w postaci papierowej oraz elektronicznej, w skali zapewniającej czytelność przedstawionych danych z zaznaczonym przewidywanym terenem, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz z zaznaczonym przewidywanym obszarem, obejmującym działki, na których w wyniku realizacji, eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska, wraz z wyznaczoną odległością, o której mowa w ust. 3 a pkt 1, tj. 100 m od granic terenu przewidywanej realizacji przedsięwzięcia; 5) wypis z rejestru gruntów lub inny dokument, w postaci papierowej lub elektronicznej, wydane przez organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków, pozwalający na ustalenie stron postępowania, zawierający co najmniej numer działki ewidencyjnej oraz, o ile zostały ujawnione: numer jej księgi wieczystej, imię i nazwisko albo nazwę oraz adres podmiotu ewidencyjnego.

Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest zatem skomplikowanym pismem procesowym, któremu towarzyszyć musi szereg dodatkowych dokumentów w postaci map, wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów, w oparciu o które organ wstępnie ustali obszar realizacji przedsięwzięcia oraz obszar, na który będzie oddziaływać planowane przedsięwzięcie, a co bezpośrednio przekłada się na ustalenie katalogu stron postępowania. Co więcej, obligatoryjnym elementem wniosku o wszczęcie postępowania jest wskazany raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, bądź karta informacyjna przedsięwzięcia – w zależności od jego kategorii (grupa I czy II przedsięwzięć). Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, jak i kartę informacyjną przedsięwzięcia należałoby uznać za dokumenty niezbędne do wyjaśnienia sprawy, stąd przypominają one dowody w sprawie, które zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a. nie przedkłada się obligatoryjnie wraz z wnioskiem o jego wszczęcie. Dlatego też taka konstrukcja procesowa uczynienia kluczowego dowodu w sprawie obligatoryjnym elementem wniosku o wszczęcie postępowania jest niewątpliwie specyficzna dla analizowanych postępowań, o czym szerzej w dalszej części tekstu.

Odrębnym zagadnieniem z zakresu prawa materialnego, które autorzy pozostawiają poza ramami rozważań w niniejszym artykule, jest zagadnienie strony podmiotowej postępowania w przedmiocie wniosku o ustalenie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia. Poprzestać zatem należy na stwierdzeniu, że art. 28 k.p.a., wyznaczający ogólne reguły ustalania katalogu stron postępowania, znajduje daleko idącą modyfikację w treści art. 74 ust. 3a u.o.o.ś.²⁰ Jakkolwiek ustalenie w sposób prawidłowy katalogu stron postępowania jest kluczowe dla każdego postępowania, ma to swoje istotne znaczenie także od strony czysto formalnej. W analizowanej procedurze, zmierzającej do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, znajduje także swoje procesowe konsekwencje w takich kwestiach, jak np. zawiadamiania stron i doręczanie im pism procesowych. Zgodnie bowiem z art. 74 ust. 3 u.o.o.ś. jeżeli liczba stron postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub innego postępowania dotyczącego tej decyzji przekracza 10, do zawiadomienia stron innych niż podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia stosuje się przepisy art. 49 k.p.a.²¹, z tym że zawiadomienie to następuje w formie publicznego obwieszczenia w siedzibie organu właściwego w sprawie oraz przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej tego organu. Ustawodawca przewiduje istotne uproszczenia procesowe na etapie identyfikacji stron postępowania i ustalenia ich miejsca zamieszkania (adresów do doręczeń). Mianowicie zgodnie z art. 74 ust. 3b u.o.o.ś. prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, organ ustala na podstawie dokumentu, o którym mowa w ust. 1 pkt 6 art. 74, tj. zasadniczo w oparciu o wypis z rejestru gruntu lub innych dokumentów przedłożonych przez wnoszącego podanie, przy czym domniemywa się, że dane zawarte w tych dokumentach są prawdziwe. Doręczenie dokonane na adres ustalony na podstawie takiego wypisu jest skuteczne. Wprowadzenie powyższego domniemania jest wyrazem dążenia do uproszczenia procedury. Może jednak mieć bardzo daleko idące skutki w zakresie zapewnienia stronom prawa do czynnego udziału w postępowaniu. Zgodnie bowiem z art. 74 ust. 3d

²⁰ Poza ramami rozważań autorzy pozostawiają w całości podmiotowy aspekt procedury ocenowej, a więc także problematykę podmiotów na prawach stron w postępowaniu ocenowym (udziału organizacji ekologicznych).

²¹ Zgodnie z art. 49 § 1 i 2 k.p.a. jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej. Dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej, wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej.

u.o.o.ś. w przypadku gdy po doręczeniu stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, z wyjątkiem zawiadomienia w trybie określonym w art. 49 k.p.a., nastąpi: 1) zbycie własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie; 2) przeniesienie własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, wskutek innego zdarzenia prawnego – nabywca jest obowiązany, a w przypadku, o którym mowa w pkt 1, nabywca i zbywca są obowiązani do niezwłocznego zgłoszenia organowi właściwemu do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach danych nowego właściciela lub użytkownika wieczystego. Skutki tego zaniechania określa art. 74 ust. 3e u.o.o.ś., który stanowi, że niedokonanie zgłoszenia zgodnie z cytowanym ust. 3d i prowadzenie postępowania bez udziału nowego właściciela lub użytkownika wieczystego nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania administracyjnego.

Powyższe przepisy u.o.o.ś. istotnie zatem modyfikują regulację wynikającą z k.p.a. nie tylko w zakresie ustalenia katalogu stron postępowania, ale także ustalenia miejsca zamieszkania tych stron, ich zawiadomień i doręczeń stronom pism procesowych. Co więcej, przepisy te ograniczają także poszczególne regulacje procesowe dotyczące postępowań nadzwyczajnych, wprowadzając sposób ustalania przesłanki wznowieniowej z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., tj. gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. Wydaje się zatem, że w tym przypadku mamy do czynienia z silnym ograniczeniem standardów wynikających z k.p.a., gdyż kodeks zasadniczo wykorzystuje instytucję domniemań stosunkowo rzadko. Wprowadzenie domniemania w u.o.o.ś. w zakresie wskazanym powyżej, upraszczając reguły procesowe, niewątpliwie obniża standard ochrony praw procesowych stron wynikający z k.p.a. Podobnie należy ocenić wyłączenie możliwości zastosowania określonych instytucji procesowych, jak np. zawieszenie postępowania, o czym mowa w art. 74 ust. 3c u.o.o.ś., który stanowi, że w przypadku gdy w dniu wszczęcia postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dokument, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, zawiera nieaktualne dane lub w przypadku gdy dane te stały się nieaktualne na skutek śmierci jednej ze stron tego postępowania, nie stosuje się art. 97 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a.

Stadium wyjaśniające – dowody

Zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. jako dowód w postępowaniu administracyjnym należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Ta podstawowa reguła

postępowania dowodowego obowiązuje również na gruncie analizowanej procedury środowiskowej. Niemniej jednak, jak wcześniej zasygnalizowano, elementem wniosku o wszczęcie postępowania jest odpowiednio raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (w odniesieniu do grupy I przedsięwzięć) lub karta informacyjna przedsięwzięcia (w odniesieniu do przedsięwzięć z grupy II przedsięwzięć – przed nałożeniem obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko; wówczas bowiem aktualizuje się obowiązek przedłożenia raportu także w odniesieniu do tej kategorii przedsięwzięć²²). Powyższe sprawia, że kluczowym elementem postępowania dowodowego w postępowaniu, w ramach którego przeprowadzana zostaje ocena oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia, jest raport. To obligatoryjny dowód w tym postępowaniu, który znajduje swoje stosunkowo szczegółowe unormowanie prawne w art. 66 i 67 u.o.o.ś. Ustawodawca kazuistycznie reguluje elementy treści, które raport musi zawierać, przy czym materia ta odwołuje się do wiedzy i analizy branżowej oraz języka technicznego. Art. 66 ust. 8 ustawy zawiera upoważnienie dla Ministra Klimatu i Środowiska do określania formatu dokumentu zawierającego wyniki inwentaryzacji przyrodniczej oraz formatu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko²³. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien uwzględniać oddziaływanie przedsięwzięcia na etapach jego realizacji, eksploatacji lub użytkowania oraz likwidacji. Pozostawiając z boku szczegółową analizę tego, jakie treści powinien zawierać raport, należy stwierdzić, że jest to dokument sporządzany na zlecenie inwestora, który musi zostać wykonany w oparciu o kryteria wynikające z ustawy i zawierać szczegółową analizę wpływu przedsięwzięcia na środowisko i jego poszczególne elementy. Sporządza go osoba lub zespół osób, które legitymują się określonym przez ustawodawcę wykształceniem (art. 74a ust. 2 u.o.o.ś.)²⁴. Powołane przepisy ustawy czynią

²² Art. 63 ust. 4 i 5 u.o.o.ś stanowi, że w postanowieniu, o którym mowa w ust. 1, tj. nakładającym obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (czyli z tzw. II grupy) organ określa jednocześnie zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W przypadku wydania postanowienia nakładającego obowiązek oceny organ wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Powyższe przepisy prowadzą do wniosku, że w procedurze obejmującej przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia zawsze inwestor będzie musiał przedłożyć raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Jest to tym samym kluczowy dowód w tym postępowaniu.

²³ Por. rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 marca 2022 r. w sprawie formatu dokumentu zawierającego wyniki inwentaryzacji przyrodniczej oraz formatu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (Dz.U. poz. 652).

²⁴ Z powołanego przepisu wynika, że „autorem raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, a w przypadku zespołu autorów – kierującym tym zespołem powinna być osoba, która: 1) ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce, co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia

zatem z raportu podstawowy dowód w sprawie, sporządzony przez osoby o wykształceniu branżowym, dzięki czemu wynikające z niego analizy oparte są na autorytecie zawodowym osób, które go sporządziły. Nie jest to jednak opinia biegłych w rozumieniu k.p.a. ani też dokument urzędowy. Można go zakwalifikować jako szczególny dokument prywatny, który niewątpliwie wymaga wnikliwej i obiektywnej oceny organu prowadzącego postępowanie. Raport jest kontestowany przy tym nie tylko przez organ, ale także przez społeczeństwo w ramach konsultacji, którego członkowie mogą formułować w odniesieniu do niego uwagi i wnioski. Powyższe oznacza jednak, że istotnym (kluczowym) elementem postępowania jest więc Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, który z jednej strony jest dokumentem prywatnym, z drugiej zaś jest głównym źródłem informacji na temat przedsięwzięcia i jego oddziaływania. Podlega on ocenie organu, przy czym jest to ocena formalna (por. art. 66 i 67 u.o.o.s., który wskazuje elementy treści raportu) oraz ocena materialnoprawna (co do prawdziwości i wiarygodności danych i wniosków z nich wynikających). Jest w tym pewne niebezpieczeństwo od strony dowodowej, gdyż ocena, której dokonuje organ odbywa się za pośrednictwem działających na zlecenie inwestora specjalistów, sporządzających raport, a niebędących biegłymi, powołanymi przez organ, co może wzbudzać zastrzeżenia i rzutować na obiektywność ocen. W konsekwencji istnieje ryzyko, że organ, ze względu na ograniczenia aparatu urzędniczego oraz fiskalne, nie podejmie wysiłku rzetelnej analizy oddziaływań inwestycji na środowisko. W konsekwencji ocena środowiskowa dokonywana przez organ będzie w istocie oceną specjalistów działających na zlecenie inwestora, co ze swojej istoty może zakłócać podstawową zasadę prawdy obiektywnej, jaka przyświeca postępowaniu dowodowemu²⁵. Raport oddziaływania na środowisko jest zatem dokumentem

drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie na kierunkach związanych z kształceniem w zakresie: a) nauk ścisłych z dziedzin nauk chemicznych, b) nauk przyrodniczych z dziedzin nauk biologicznych oraz nauk o Ziemi, c) nauk technicznych z dziedzin nauk technicznych z dyscyplin: biotechnologia, górnictwo i geologia inżynierska, inżynieria środowiska, d) nauk rolniczych, leśnych i weterynaryjnych z dziedzin nauk rolniczych, nauk leśnych lub 2) ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce, studia pierwszego stopnia lub drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie, i posiada co najmniej 3-letnie doświadczenie w pracach w zespołach autorów przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko lub była co najmniej pięciokrotnie członkiem zespołów autorów przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko. Oświadczenia, o których mowa (...) art. 66 ust. 1 pkt 19a, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: »Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia«. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

²⁵ Zagadnienie zakresu analizy raportu i wymaganych jego uzupełnień przez organ, a także przyjętych metod oceny jest kluczowe z perspektywy celu postępowania. Wykracza ono poza ramy niniejszego opracowania, gdyż jest bardzo złożone. Jakkolwiek nie powinno budzić wątpliwości, że organ – w ramach zasady prawdy obiektywnej – powinien dążyć do takich ustaleń

kluczowym w procedurze, choć zarazem ze względu na wnioski, jakie z niego płyną, jest dokumentem spornym, z którego wynika najwięcej uwag między inwestorem a organizacjami i innymi zainteresowanymi²⁶.

Ustawowa konstrukcja obciążenia obowiązkiem sporządzenia raportu, a więc kluczowego dowodu w sprawie – wnioskodawcę, który zleca jego sporządzenie określonym podmiotem i opłaca ich, stwarza ryzyko braku obiektywizmu w ustaleniach i ocenach w nim sformułowanych. Zatem tym bardziej taka sytuacja procesowa stwarza konieczność rzetelnej weryfikacji treści raportu przez organ, by wykluczyć w konkretnych przypadkach możliwość uznania jej za fikcję weryfikacji czy też domniemanie rzetelności raportu. Jego rzetelna analiza przez organ wymaga bowiem wysoko wykwalifikowanych zasobów osobowych oraz wysokiej jakości zasobów rzeczowych, w tym dostępu do najnowszych programów komputerowych oraz baz wiedzy, bez których owa weryfikacja i ocena mają charakter pozorny, a w konsekwencji przyjęte w decyzji uwarunkowania niewłaściwe.

Stadium wyjaśniające – realizacja procesu uspołecznienia

Jeśli zaś chodzi o realizację zasady uspołecznienia w procedurze ocenowej, to zgodnie z art. 5 u.o.o.ś każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Jest to przepis szczególny, gdyż k.p.a. nie przewiduje tego typu rozwiązań, regulując jedynie udział organizacji społecznej, która jedynie w pewnych okolicznościach może przystąpić do administracyjnego postępowania ogólnego. Prawo do udziału w postępowaniu, w ramach którego przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko, stanowi zatem kluczowe prawo proceduralne jednostki i grup jednostek, w tym organizacji ekologicznych, w ochronie środowiska. Jego podstawą prawną jest ratyfikowana przez Rzeczypospolitą Polską konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie

raportu w zakresie charakterystyki przedsięwzięcia i jego wpływu na poszczególne elementy środowiska, by były one jasne, spójne, wiarygodne i wyczerpujące. W praktyce oznacza to konieczność występowania do inwestora o uzupełnienie raportu w różnych obszarach. Najczęściej organy wykorzystują w tym zakresie ogólną regulację procesową z art. 50 k.p.a., która stanowi, że organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych, w powiązaniu z odpowiedzialnością jednostką przepisu z art. 66 lub 67 u.o.o.ś., wskazującą na obszar uzupełnienia. Organ może również powołać biegłego, który może dzięki swojej wiedzy branżowej ułatwić weryfikację wiarygodności raportu w zakresie zawartych w nim danych i analiz, jednak jest to w praktyce rzadkie.

²⁶ J. Śliwa, *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, „Samorząd Terytorialny” 2015, R. XXV, nr 9(297), s. 23.

do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska²⁷. Zakres uprawnień, składających na referowane prawo proceduralne wynika zatem wprost z konwencji z Aarhus, jednak znajduje przełożenie w przepisach u.o.o.ś., a ściślej – w art. 29–38. Jednocześnie jest ono ściśle skorelowane z innym prawem proceduralnym z zakresu ochrony środowiska, mianowicie prawem dostępu do informacji o środowisku, które w Polsce ma rangę konstytucyjną (por. art. 74 ust. 3 Konstytucji RP.). U podstaw tych praw leży głębokie przekonanie o konieczności i potrzebie uspołecznienia, a więc włączenia do procesu decyzyjnego w odniesieniu do decyzji dotyczących środowiska i oddziaływania na nie społeczeństwa, skoro środowisko jest dobrem wspólnym i wymagającym szczególnej troski.

Z przepisów u.o.o.ś wynika, że organ przeprowadzający ocenę oddziaływania na środowisko, w ramach realizacji zapewnienia udziału społeczeństwa, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informację o: przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, wszczęciu postępowania, przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie, organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień, możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu, możliwości składania uwag i wniosków, sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 30-dniowy termin ich składania, organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków, terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, o której mowa w art. 36, jeżeli ma być ona przeprowadzona, postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone. Społeczeństwo w ramach przysługujących mu uprawnień może wnosić uwagi i wnioski: 1) w formie pisemnej; 2) ustnie do protokołu; 3) za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Uwagi lub wnioski złożone po upływie terminu, o którym mowa w art. 33 ust. 1 pkt 7 u.o.o.ś., pozostawia się bez rozpatrzenia.

Istotnym elementem procedury ocenowej, choć nie obligatoryjnym, jest rozprawa administracyjna. Zgodnie z art. 36 u.o.o.ś. organ właściwy do wydania decyzji może przeprowadzić rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa. Przepis art. 91 § 3 k.p.a. stosuje się odpowiednio. Obowiązkiem organu jest: rozpatrzenie zgłoszonych uwag i wniosków oraz odniesienie się do nich w uzasadnieniu decyzji, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów k.p.a. W treści uzasadnienia bowiem organ podaje informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone

²⁷ Dz.U. z 2003 r., poz. 78, 706.

w związku z udziałem społeczeństwa (art. 37 u.o.o.ś.). Takie rozwiązanie przypomina procedurę planistyczną, zmierzającą do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym zasady partycypacji społecznej określone w rozdziale 1a ustawy z dnia 27 marca 2023 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁸.

Niemniej jednak procedura uspołecznienia uregulowana w u.o.o.ś. jest autonomiczną regulacją prawną, regulującą kluczowy etap postępowania zmierzającego do wydania decyzji środowiskowej. Jej źródłem są przepisy prawa międzynarodowego, które zarazem uzupełniają nie tylko postępowanie administracyjne przed organem administracji, wynikające z k.p.a. (w sensie czysto procesowym), ale także w zakresie zasad ogólnych i aksjologii tego postępowania. Ten wątek, choć niezwykle istotny, pozostając poza ramami rozważań, wymaga tylko odnotowania.

Natomiast, istotnym elementem realizacji zasady uspołecznienia od strony procesowej jest rozprawa administracyjna. Jak wcześniej wskazano, jej przeprowadzenie jest fakultatywne, podobnie jak na gruncie reguł ogólnych, wynikających w k.p.a. (por. art. 89 k.p.a.). Niemniej jednak wydaje się uzasadnione wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia takiej rozprawy w odniesieniu do przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko, gdyż są to przedsięwzięcia z istoty rzeczy wywołujące największe protesty społeczne.

Stadium wyjaśniające – opinie i uzgodnienia

Kolejnym elementem postępowania, również obligatoryjnym, choć przewidzianym w ramach ogólnej regulacji procesowej w art. 106 k.p.a., jest podjęcie wymaganych opinii i uzgodnień z organami wskazanymi w art. 77 i 78 u.o.o.ś. Ma ono miejsce przed wydaniem decyzji o środowiskowych uważaniach, ale powinno następować po zakończeniu postępowania dowodowego i procedury uspołecznienia. Głównym organem uzgadniającym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, jako organ wyspecjalizowany w sprawach środowiskowych, ale katalog organów współdziałających jest znacznie szerszy. Stanowisko regionalnego dyrektora ochrony środowiska przyjmuje postać uzgodnienia, a w konsekwencji ma charakter wiążący²⁹. Organ wystę-

²⁸ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130.

²⁹ Stanowisko o wiążącym charakterze uzgodnienia w procedurze ocenowej nie jest jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych, por. np. wyrok NSA z 18 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2952/18, Lex nr 2755509, z którego wynika, że „organ nie jest związany uzgodnieniami, ale ma je brać pod uwagę, nie może ich pominąć. To nie jest to samo co związanie organu, które powoduje, że organ nie dokonuje analizy materiałów tylko bezwzględnie stosuje je w wydanej decyzji”. Autorzy podzielają stanowisko odmienne, o wiążącym charakterze stanowiska organu w postaci postanowienia uzgadniającego. „Wiążący charakter stanowiska zajętego przez organ

pujący o uzgodnienie lub opinię przedkłada organowi umocowanemu do uzgodnienia lub opinii następujące dokumenty: 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, a w przypadku gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim – informację o planie zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, jeżeli plan ten został przyjęty, albo informację o jego braku; nie dotyczy to uzgodnień i opinii dla inwestycji strategicznych. Uzgodnień dokonuje się w drodze postanowienia. W postanowieniu regionalny dyrektor ochrony środowiska i organ właściwy w sprawach ocen wodnoprawnych, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, a w przypadku gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim – dyrektor urzędu morskigo, uzgadnia realizację przedsięwzięcia oraz określa warunki tej realizacji, a także przedstawia w określonych wypadkach stanowisko w sprawie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko. Z kolei opinie wydawane zasadniczo przez organ inspekcji sanitarnej nie mają charakteru wiążącego dla organu prowadzącego postępowanie, a zgodnie z art. 78 ust. 4 u.o.o.ś. niewydanie przez właściwe organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej opinii w terminach ustawowych traktuje się jako brak zastrzeżeń.

Stadium końcowe – rozstrzygnięcie

Celem i istotą postępowania administracyjnego jest wydanie decyzji administracyjnej. W odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach celem tym jest ukształtowanie uprawnienia inwestora poprzez rozstrzygnięcie, czy z punktu widzenia środowiska i jego ochrony, planowane przez niego przedsięwzięcie może być zrealizowane i na jakich warunkach. Zgodnie z art. 80 ust. 1 u.o.o.ś., jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę: 1) wyniki uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1; 2) ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; 3) wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa; 4) wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone. Decyzja administracyjna

uzgadniający wyraża się w niemożności wydania decyzji pozytywnej w przypadku negatywnego stanowiska organu uzgadniającego, a także w niedopuszczalności określenia w decyzji pozytywnej warunków realizacji przedsięwzięcia w sposób odmienny niż uczynił to organ uzgadniający” – por. np. wyrok WSA w Poznaniu z 7 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 292/15, Lex nr 2442598.

jako akt procesowy zawiera elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a. Jednocześnie art. 107 § 2 k.p.a. stanowi, że przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. I taka sytuacja właśnie ma miejsce w przypadku decyzji środowiskowej wydanej w następstwie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Elementy treści tej decyzji, a więc obok tych, które wynikają z art. 107 § 1 k.p.a., dookreśla art. 82 ust. 1 u.o.o.ś.³⁰ Analiza tego przepisu znowu potwierdza wysoce specjalistycz-

³⁰ Zgodnie z ww. przepisem, w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ: 1) określa: a) rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia; w przypadku inwestycji w zakresie terminalu oraz strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, miejsce realizacji przedsięwzięcia określa się za pomocą mapy w skali zapewniającej czytelność przedstawionych danych, z zaznaczonym przewidywanym terenem, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, stanowiącej załącznik do decyzji, b) istotne warunki 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, c) wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1, w szczególności w projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym, w przypadku decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14, 18, 23, 26, 27 i 29, d) wymogi w zakresie przeciwdziałania skutkom awarii przemysłowych, w odniesieniu do przedsięwzięć zaliczanych do zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnych awarii w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, e) wymogi w zakresie ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć, dla których przeprowadzono postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, f) gotowość instalacji do wychwytywania dwutlenku węgla w przypadku instalacji do spalania paliw w celu wytwarzania energii elektrycznej, o elektrycznej mocy znamionowej nie mniejszej niż 300 MW; 2) w przypadku gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika potrzeba: a) wykonania kompensacji przyrodniczej – stwierdza konieczność wykonania tej kompensacji, b) unikania, zapobiegania, ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – nakłada obowiązki tych działań, c) monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – nakłada obowiązek monitorowania, określając jego zakres, termin i obowiązki co do przedłożenia informacji o jego wynikach regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, organowi wydającemu decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz, gdy jest to uzasadnione, wskazuje inne organy, którym należy przedłożyć wyniki, spośród następujących: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, marszałek województwa, wojewódzki inspektor ochrony środowiska; 3) w przypadku, o którym mowa w art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, stwierdza konieczność utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania; 4) przedstawia 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; nie dotyczy to inwestycji w zakresie terminalu; 4b) może nałożyć obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania pozwolenia na prace przygotowawcze, o którym mowa w: a) ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądowej oraz inwestycji towarzyszących, b) ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym; 5) może nałożyć na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia analizy porealizacyjnej, określając jej zakres i termin przedstawienia oraz wskazując inne organy, którym także należy ją przedstawić; 6) w przypadku stwierdzenia konieczności utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania – nakłada obowiązek wykonania analizy porealizacyjnej, określając jej zakres i termin przedstawienia oraz wskazując inne organy, którym także należy ją przedstawić.

ny i skomplikowany charakter analizowanego postępowania, znajdujący odzwierciedlenie także w treści decyzji, która musi zawierać ściśle określone elementy. Co więcej, zgodnie z art. 82 ust. 3 u.o.o.ś. charakterystyka przedsięwzięcia stanowi załącznik do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Decyzja ta, jeśli ma charakter pozytywny, choć określa uprawnienie do realizacji inwestycji ze środowiskowego punktu widzenia, wbrew jej ustawowej nazwie, nie stanowi zgody (zezwoenia) na realizację przedsięwzięcia. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia stanowi bowiem rodzaj prejudykatu, bez którego nie będzie możliwe przejście do kolejnego etapu inwestycji, związanego z wystąpieniem o zezwolenie na jej wykonanie (np. pozwolenia na budowę)³¹. Jest ona obligatoryjnym załącznikiem do wniosku o wydanie właściwego pozwolenia inwestycyjnego³². Wiąże się więc z nadaniem zasadniczego uprawnienia inwestora w postaci zgody na realizację inwestycji z perspektywy przepisów prawa ochrony środowiska, ale wiąże się jednocześnie z określeniem warunków jej realizacji, czyli również wiązki wymagań (obowiązków), które z nią się wiążą. Decyzje środowiskowe z istoty swej są więc bardzo rozbudowane, licząc czasem nawet po kilkaset stron, np. w przypadku skomplikowanych przedsięwzięć liniowych.

Podsumowanie

Analiza i porównanie przepisów k.p.a. oraz u.o.o.ś w zakresie procesowych aspektów oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia i rozważań – na ile jest to nadal postępowanie zasadniczo regulowane k.p.a., a na ile autonomiczna procedura, której zasadniczy kształt wynika z przepisów odrębnych – nie jest łatwe i nie doprowadza do jednoznacznych wniosków. Rzeczony kodeks ze swym etosem uniwersalności procesowej, całą aparaturą pojęciową i obudową doktrynalną jest dobrem samym w sobie, musi i powinien być tym aktem prawnym, który wytycza kierunek wszystkich procedur związanych z wydaniem decyzji administracyjnych. Z drugiej strony wielość i zakres przepisów modyfikujących kodeksowy przebieg postępowania w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację inwestycji związanej z oceną oddziaływania na środowisko nie pozostawia wątpliwości, że mamy do czynienia z procedurą, której przedmiot (środowisko) jest specyficzny, a ona sama wysoce specjali-

³¹ Por. D. Trzcńska, *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 69–83.

³² Por. art. 72 ust. 1 u.o.o.ś., który wskazuje na katalog decyzji i aktów, które muszą być poprzedzone wydaniem decyzji środowiskowej. Co więcej, zgodnie z art. 86 u.o.o.ś., decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy: 1) wydające decyzje określające warunki korzystania ze środowiska w zakresie, w jakim ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji; 2) wydające decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1; 3) przyjmujące zgłoszenia, o których mowa w art. 72 ust. 1a.

styczna, wymagająca wiedzy branżowej i bardziej skomplikowanych ocen faktycznych i prawnych. Co więcej, niewystarczające okazują się także ogólne zasady postępowania wynikające z k.p.a., gdyż przepisy prawa ochrony środowiska oferują katalog zasad i związanych z nimi praw (zasada uspołecznienia i prawa proceduralne), uregulowanych w prawie międzynarodowym, które uzupełniają procedurę na zasadzie automatyzmu i prymatu. Wszystko to sprawia, że mamy do czynienia z procedurą hybrydową, której zręby kreują przepisy k.p.a., ale których zakres zastosowania ogranicza się do wytyczania ogólnego kształtu i metodyki procesowej. Równie istotne przepisy procesowe odnajdujemy bowiem w u.o.o.ś.

Wprowadzone na gruncie u.o.o.ś. modyfikacje w zakresie zastosowania k.p.a. są bardzo liczne, nie przesądzają jednak jeszcze o autonomiczności proceduralnej, rozumianej jako pełna niezależność od zasad prowadzenia administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego. Bardziej odpowiadają procedurze hybrydowej, rozumianej jako procedura regulowana jednocześnie, obok k.p.a., przepisami odrębnymi o istotnym zakresie zastosowania. Trzeba ponadto pamiętać, że k.p.a. nie tworzy sztywnego i zamkniętego systemu proceduralnego, a duża liczba odwołań i dopuszczeń modyfikacyjnych już *per se* wskazuje, iż jest to system otwarty³³. Niemniej jednak nie można nie dostrzec, że odrębne regulacje, ze względu na ich głęboki zakres, *de facto* zmierzają w kierunku autonomizacji nie tyle jako odrębne źródło regulacji procesowych (tzn. coraz więcej modyfikacji wynika z u.o.o.ś, co może doprowadzić do zasadniczego opisanie procedury poza k.p.a.), lecz w rozumieniu modyfikacji instytucji procesowych w zakresie treściowym, o czym świadczyć może specyficzna rola wspomnianego raportu jako środka dowodowego, obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwu czy sposoby dokonywania doręczeń. Wydaje się więc, że granice modyfikowania ogólnych reguł procesowych, kształtowanych przez k.p.a., które zapewniają procesową jedność systemową, zostały już przekroczone, zarazem jednak kryteria pełnej autonomiczności proceduralnej jeszcze nie wystąpiły.

Zdaniem autorów jedną z istotniejszych przyczyn opisanego zjawiska jest europeizacja krajowego prawa procesowego, której przejawem są postępowania administracyjne zintegrowane w prawem UE³⁴. Postępowania te niejednokrotnie charakteryzują się daleko idącą odrębnością, mającą cechy mieszane czy też zbliżone do hybrydowych, co po części wynika z faktu, że unijne rozwiązanie, wzorce i kierunki, jakie należy zastosować, implementować czy też uwzględnić w przepisach krajowych, nie odpowiadają konstrukcjom i instytu-

³³ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2008, s. 87.

³⁴ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017, s. 84. Autorka w ramach administracyjnych postępowań szczególnych wyróżnia m.in. postępowania autonomiczne i nieautonomiczne.

cjom powszechnie stosowanym i ugruntowanym w prawie krajowym. W wyniku ich wprowadzenia do krajowego porządku normatywnego na płaszczyźnie prawa materialnego i procesowego powstają określone konstrukcje proceduralne, których zakres *de facto* i *de iure* sprawia, że zasadne są rozważania na temat zakresu ich autonomiczności, tzn. niezależności od k.p.a., w tym znaczeniu, że określona tam część przepisów będzie wyłączona, a sam kodeks będzie jedynie wspierał, a nie wyznaczał ramy procesowe postępowania. Zakres stosowania k.p.a. jest tym samym kluczowym, choć wydaje się, że i niezawodnym kryterium ustalenia zakresu tej autonomiczności³⁵.

Wykaz literatury

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2024.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Barczak A., Łazor M., Ogonowska A., *Oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim ze wzorami dokumentów i schematami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Borkowski J., *Problemy rozszerzenia i zakresu ujednolicenia postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 10.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Difin, Warszawa 2018.
- Federczyk W., *Udział społeczeństwa w perspektywie regulacji postępowania administracyjnego*, https://www.wit.edu.pl/dokumenty/wydawnictwa_naukowe/prace-studialne-WSAA/2015/WSAA_tomIV_2015--63-72.pdf.
- Gajda-Durlik M., *Dokodyfikacja postępowania administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Haładyj A., Tokarczyk-Dorociak K., Szkudlarek Ł., *Is there any EIA simplification? Reflections on procedural aspects of the Polish system*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2023, vol. 41(3).
- Kosieradzka-Federczyk A., *Ocena oddziaływania na środowisko. Węzłowe zagadnienia prawnomiędzynarodowe*, Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania, Warszawa 2019.
- Krystek J., *Ocena oddziaływania na środowisko. Teoria i praktyka*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2022.
- Pchałek M., Trzcińska D., *Prawo o ocenach oddziaływania na środowisko jako dziedzina multidyscyplinarna*, „Zeszyty Prawnicze” 2024, nr 24(2), DOI: 10.21697/zp.2024.24.2.11.
- Rakoczy B. (red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

³⁵ Zob. J. Borkowski, *Problemy rozszerzenia i zakresu ujednolicenia postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 10. Do dyskursu na ten temat można wprowadzić również inne elementy, np. autonomiczność może być weryfikowana z innej perspektywy, np. poprzez badanie zawartości innego aktu, który wprowadza przepisy procesowe, i ustalenia przejrzystości strukturalnej (konstrukcyjnej) nowo powstałej procedury.

- Śliwa J., *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 9.
- Trzcińska D., *Cele ekologiczne jako elementy aksjologii w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obszarów morskich*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Trzcińska D., *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37.
- Wegner J., Wojtuń M., Kmieciak Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Wilżak T. (red.), *Zagadnienia proceduralne w ocenach oddziaływania na środowisko. Wyniki prac Grupy Roboczej ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko funkcjonującej w ramach sieci „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”*, GDOŚ, Warszawa 2013.

Summary

Specificity of individual environmental impact assessment in relation to Administrative Procedural Code (general analysis)

Keywords: environment protection law, environment impact assessment, administrative procedure.

Environmental impact assessment in general is a key institution in environmental protection law. At the same time, it is a basic preventive instrument, especially when we consider an individual impact assessment, that is strictly connected with administrative decisions on environmental permits to realize an investment by entrepreneurs. In the article, we consider procedural aspects of this institution from the perspective of its distinctiveness from typical procedures, regulated in the Administrative Procedural Code. The article aims to identify most of these distinctivenesses and their assessment from the aspect of procedural autonomy of individual impact assessment.

