

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557  
Gdańsk, ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT [biuro@ekokonsult.pl](mailto:biuro@ekokonsult.pl)



*Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.*

---

Jerzy Jendrośka

## **Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć: kluczowe kwestie prawne na tle ustawy z 9 listopada 2000r. i ustawy z 27 kwietnia 2001r.**

### **Wprowadzenie**

Regulacja prawna ocen oddziaływania na środowisko (OOS) poddawana jest w ostatnim czasie istotnym zmianom. O ile ogólny kierunek, wynikający z potrzeby implementacji prawa wspólnotowego oraz międzynarodowego, był znany od dawna – to sposób rozwiązania wielu kwestii szczegółowych, często o bardzo istotnym znaczeniu) podlega wielu przekształceniom. Przekształcenia te były dość oczywiste na etapie przygotowywania kolejnych wersji projektu ustawy, wydawało się jednak, iż z momentem uchwalenia ustawy z dnia 9 listopada 2000r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko<sup>1</sup> (zwanej dalej ustawą z 9 listopada) wszystkie istotne kwestie merytoryczne zostały rozstrzygnięte. Ustawa z 9 listopada 2000r., która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2001 roku, w momencie planowanego na jesień 2001 roku wejścia w życie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (zwanej dalej ustawą Poś z 27 kwietnia) zostanie niejako przez nią „wchłonięta” i przestanie obowiązywać jako odrębna ustawa. Zakładano

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 109 poz.1157

więc wprowadzenie jedynie zmian czysto redakcyjnych, nie ruszając żadnego z rozwiązań merytorycznych. Tak się jednak nie stało – ustawa Poś z 27 kwietnia wprowadza pewne zmiany merytoryczne. Większość z nich podyktowana była chęcią rozstrzygnięcia niektórych problemów interpretacyjnych jakie pojawiły się na tle postanowień ustawy z 9 listopada, część zaś jest niekoniecznie chyba świadomym efektem zmian z założenia jedynie redakcyjnych. Dodatkowe nowe elementy do regulacji prawnej OOS wprowadziła dokonana w grudniu 2000 roku obszerna nowelizacja ustawy o ochronie przyrody z 1991r., pewne postanowienia dotyczące OOS przewidywane są też w znajdującej się na ostatnim etapie prac legislacyjnych tzw. ustawie „wprowadzającej”<sup>2</sup>.

Niniejszy artykuł, jak wskazuje tytuł, ma ograniczony zakres. Dotyczy tylko fragmentu regulacji prawnej OOS – ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Nie obejmuje natomiast kwestii związanych z OOS w odniesieniu do planów i programów oraz postępowania dotyczącego oddziaływania transgranicznego, które wymagają odrębnego omówienia. W tak ograniczonym zakresie odnosi się do kilku wybranych kwestii, wokół których istnieje szczególnie wiele nieporozumień, w żaden sposób nie pretenduje natomiast do wyczerpującego omówienia wszystkich aspektów prawnych w tym zakresie, ani nawet do ustosunkowania się do najczęściej zgłaszanych przez praktyków pytań dotyczących prawnych aspektów procedury OOS<sup>3</sup>.

### **Proces rozwoju nowej regulacji prawnej**

Artykuł koncentruje się na przedstawieniu wybranych kwestii prawnych na tle ustawy z 9 listopada 2000r. oraz ustawy Poś z 27 kwietnia 2001r., odwołując się do rozwiązań rozważanych w toku opracowywania omawianej regulacji prawnej. Historia legislacyjna tej regulacji prawnej jest dość obszerna<sup>4</sup>. Analiza jej rozwoju począwszy od pierwszych projektów do chwili obecnej przynosi ciekawe rezultaty. Szersze ich omówienie znacznie wykracza poza ramy niniejszego artykułu, trudno jednak powstrzymać się przed odnotowaniem kilku spostrzeżeń.

Przede wszystkim warto zwrócić uwagę na dwie tendencje:

---

<sup>2</sup> ustawa o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (uchwalona przez Sejm 7 czerwca – obecnie w Senacie)

<sup>3</sup> odpowiedzi te znaleźć można w aktualizowanym na bieżąco opracowaniu pt. „Oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Praktyczny poradnik prawny.”, dostępnym w Centrum Prawa Ekologicznego we Wrocławiu

<sup>4</sup> zob. szerzej na ten temat - J. Jendrośka, Rządowy projekt ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, Kwartalnik Problemy Ocen Środowiskowych nr 1 (8) z 2000r., str.32

- wzrastający stopień skomplikowania tekstu prawnego idący w parze z coraz bardziej zawiłymi i trudnymi do odczytania sformułowaniami,
- zmniejszający się istotnie zakres wymagań odnośnie udziału społeczeństwa w procedurze OOS,

Pod wieloma względami najbardziej udany, był przygotowany w Ministerstwie Środowiska, projekt z 30 września 1999r. będący przedmiotem uzgodnień międzyresortowych. Niewiele mu można było zarzucić z punktu widzenia techniki legislacyjnej, precyzji prawniczej i czytelności postanowień. Operował jasnym językiem, a poszczególnym instytucjom prawnym nadawał odrębne nazwy co powodowało, iż niewiele w nim było wzajemnych odwołań. Tak więc na przykład zamiast przyjętego obecnie określenia „informacje zawierające dane określone w art.28 ust.2” - w projekcie z 30 września mowa była o „karcie informacyjnej”. Zamiast „przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wymagających sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, oraz przedsięwzięć, dla których obowiązek sporządzenia raportu może być wymagany” – była mowa o „przedsięwzięciach mogących znacząco oraz szczególnie znacząco oddziaływać na środowisko”. Było jasno, prosto i czytelnie – aż chciałoby się zapytać, nawiązując do znanej przed laty scenki z kabaretu TEY: „i komu to przeszkadzało?”<sup>5</sup>.

Projekt z 30 września wprowadzał dość czytelne reguły proceduralne. W odniesieniu do jednej i drugiej kategorii przedsięwzięć i dla wszystkich procedur decyzyjnych (tzn. również i dla pozwolenia na budowę) przewidywano obowiązkowo etap ustalenia zakresu. Jeśli chodzi o udział społeczeństwa (w projekcie tym określanym chyba bardziej adekwatnym mianem „konsultacji społecznych”) to przewidziany był zarówno na etapie ustalania zakresu jak i w odniesieniu do samego raportu. W odniesieniu do powyższych rozwiązań dość oczywiste jest komu i dlaczego one „przeszkadzały”. Nie odnosząc się do tego, na ile powyższe rozwiązania były słuszne, celowe i realistyczne – nie sposób jednak odmówić im klarowności.

Efektom wprowadzenia zmian w procedurze (pomijając na ile słusznych i uzasadnionych) oraz zmian w terminologii (dla których trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie), było złamanie starannie przemyślanej przez autorów projektu z 30 września całej konstrukcji projektowanej regulacji prawnej, jej spójności wewnętrznej i precyzji. W efekcie wprowadzonych w toku uzgodnień międzyresortowych (a więc niejako „wymuszonych” na Ministerstwie Środowiska) zmian oraz presji czasu doszło do przedstawienia Sejmowi

---

<sup>5</sup> choć w istocie wiadomo „komu to przeszkadzało” - zmiany te były wynikiem interwencji Komisji ds. Odbiurokratyzowania Gospodarki, zaś przedstawiciele Ministerstwa Środowiska z lojalnością i uporem godnymi lepszej sprawy, bronili tych zmian w parlamencie, doprawdy trudno natomiast zrozumieć dlaczego komuś to przeszkadzało?

projektu (druk 1616) bardzo niespójnego wewnątrznie, pełnego luk prawnych i nieścisłości oraz pewnych niezgodności z wymogami prawa Unii Europejskiej. Mimo, iż na takie konsekwencje odejścia od projektu z 30 września wskazywano w opiniach dla Sejmu<sup>6</sup>, nie wszystkie udało się zauważyć i nie wszystkie z nich udało się usunąć w toku prac parlamentarnych. Wiele ujawniło się dopiero po uchwaleniu i wejściu w życie ustawy z 9 listopada. Sporą część udało się jeszcze skorygować w ustawie Poś z 27 kwietnia. Odbyło się to jednak często kosztem wprowadzenia bardzo skomplikowanych zapisów, niekiedy zawierających podwójne odwołania i piętrową strukturę. Większość tych problemów jest efektem owego „grzechu pierworodnego” jakim było złamanie konstrukcji i zmiana pewnych kluczowych rozwiązań projektu z 30 września.

### **Nowe rozwiązania**

Pomimo wspomnianych wyżej problemów oraz pewnych różnic pomiędzy ustawą z 9 listopada oraz ustawą Poś z 27 kwietnia – wymienić można kilka kluczowych elementów odróżniających nową regulację prawną OOS od obowiązującej do końca 2000r.:

- OOS to nie tylko dokumentacja oceny, ale całe postępowanie w sprawie oceny,
- dokumentacja oceny w odniesieniu do przedsięwzięć nazywa się teraz raportem oddziaływania na środowisko (*w Poś – raportem o oddziaływaniu na środowisko*),
- OOS odnosi się tylko do przyszłych działań (planów i projektów inwestycyjnych),
- instytucję odnoszącą się do istniejących obiektów budowlanych - określa się teraz mianem przeglądu ekologicznego,
- zniesienie wymogu wykonywania dokumentacji OOS przez biegłych – nie ma żadnych ograniczeń podmiotowych kto może wykonywać raport oddziaływania na środowisko,
- rozszerzenie zakresu przedmiotowego OOS (różnego rodzaju przedsięwzięcia, a nie tylko inwestycje),

---

<sup>6</sup> zob J. Jendrośka, Rządowy projekt ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie na tle istniejącej regulacji prawnej w Polsce, prawa UE oraz konwencji z Espoo i Aarhus, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa, maj 2000r., ss.39

- wprowadzenie procedury i kryteriów selekcji oraz ustanawiania zakresu dokumentacji OOS (raportów),
- rozszerzenie możliwości udziału społeczeństwa (nie tylko najbliżsi sąsiedzi i organizacje ekologiczne – ale „każdy”),
- wprowadzenie procedury postępowania w przypadku transgranicznego oddziaływania na środowisko,
- nadanie statusu ustawowego komisjom ds. OOS.

### **Charakter prawny OOS**

Jak już wspomniano, OOS jest teraz procedurą, a nie tylko fachową ekspertyzą. Zarówno ustawa z 9 listopada 2000r. jak i ustawa z 27 kwietnia 2001r. regulują w identyczny sposób charakter procedury OOS. Podobnie jak procedura udziału społeczeństwa oraz postępowanie dotyczące transgranicznego oddziaływania na środowisko, również postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest odrębną procedurą, którą można wstawiać w różne miejsca, przy czym istnieje między nimi pewna hierarchia. Zasadę przyjętej tu konstrukcji legislacyjnej porównać można do skrzyżowania klocków Lego z rosyjską Matrioszką. Elementem „najmniejszym” są tutaj procedura udziału społeczeństwa i postępowanie transgraniczne – „wkłada” się je niejako w pewnych sytuacjach do innych procedur: do procedury OOS przedsięwzięć, do procedury OOS programów i planów lub też do procedury zintegrowanego pozwolenia ekologicznego<sup>7</sup>.

Prześledzić to można na przykładzie procedury udziału społeczeństwa: wymagana jest ona na odpowiednim etapie (a niekiedy nawet - etapach) np. postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, które to postępowanie samo w sobie jest fragmentem postępowania w sprawie wydania odpowiedniego rozstrzygnięcia (np. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, czy też pozwolenia wodno-prawnego regulowanego przepisami Prawa wodnego, czy też koncesji górniczej regulowanej przepisami Prawa geologicznego i górniczego). Przeważnie rozstrzygnięcie takie jest decyzją administracyjną – zastosowanie znajdują więc też przepisy Kpa o ogólnym postępowaniu administracyjnym. Jeśli mamy w danym przypadku oddziaływanie transgraniczne – do tego wszystkiego dochodzi jeszcze postępowanie transgraniczne. W efekcie mamy tutaj

---

<sup>7</sup> przy czym procedurę udziału społeczeństwa stosuje się też w odniesieniu do opracowywania tzw. zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego związanego z ryzykiem awarii przemysłowych (art.265 Poś) oraz wydawania szeregu decyzji przewidzianych w ustawie o genetycznie zmodyfikowanych organizmach

skomplikowany konglomerat reguł proceduralnych, dość niejasno połączonych ze sobą i wymagających interpretacji co do ich wzajemnego związku oraz kolejności stosowania.

### **Konsekwencje prawne**

Prawidłowa interpretacja i stosowanie w praktyce owego konglomeratu przepisów ma niezwykle istotne znaczenie praktyczne. Zgodnie bowiem z art.36 ustawy, decyzja podjęta z naruszeniem wymagań dotyczących udziału społeczeństwa, a także wymagań dotyczących procedury OOS oraz postępowania transgranicznego - jest nieważna. Oznacza to zaistnienie przesłanek z art.156 §1 punkt 7) Kpa.

Naruszenie wymagań ustawowych polegać może na naruszeniu przepisów wymagających podjęcia przez organ określonych czynności (np. nie powiadomienie społeczeństwa we właściwy sposób lub we właściwym czasie, czy też nie zasięgnięcie opinii właściwego organu), czy też przepisów regulujących wymagania pod adresem raportu OOS.

Rola OOS w procesie decyzyjnym jest na tyle ważna, że wykonanie OOS prawo uznaje za nieodzowny warunek wydania rozstrzygnięcia w sprawie tzn. np. uchwalenia planu, czy też wydania decyzji lub uzgodnienia. W przeciwieństwie przy tym do innych ekspertyz i opinii, prawo wyraźnie precyzuje jakiego rodzaju informacje są niezbędne dla podjęcia rozstrzygnięcia i powinny się znaleźć w dokumentacji oceny. Nie można zatem wydać decyzji lub uzgodnienia bez podjęcia odpowiednich kroków proceduralnych oraz zapoznania się uprzednio z dokumentacją OOS spełniającą określone prawem wymagania. Sąd administracyjny w Polsce (NSA) dość konsekwentnie tego przestrzega. Co ważne przy tym – NSA kieruje się przede wszystkim literalnym brzmieniem przepisu i za obowiązujące uważa przede wszystkim faktyczny zapis ustawy nie zaś intencje jej twórców. Stąd też dla wszystkich osób zajmujących się ocenami najistotniejsza jest znajomość i stosowanie obowiązujących aktualnie przepisów.

### **Udział społeczeństwa**

Kwestia udziału społeczeństwa w procedurze OOS odnośnie przedsięwzięć rodzi wiele kontrowersji i nieporozumień. Praprzyczyną jest tu – jakżeby inaczej – dokonanie zmian w projekcie z 30 września. Tam, jak już wspomniano, sytuacja była jasna i klarowna – udział społeczeństwa wymagany był zarówno na etapie ustalania zakresu jak i w odniesieniu do opiniowania raportu. W efekcie zmian wprowadzonych po uzgodnieniach międzyresortowych (w tym zwłaszcza usunięciu obowiązkowego ustalania zakresu dla przedsięwzięć „szczególnie szkodliwych”) zapis w projekcie rządowym (druk 1616) był dość niejasny. Jeśli intencją autorów projektu rządowego było ograniczenie udziału społeczeństwa tylko do sytuacji, gdy raport jest wymagany – to nie znalazło to odzwierciedlenia w tekście

projektu. Sprawa nie była też właściwie dyskutowana w toku prac parlamentarnych, gdyż wydawało się, iż zmiana w stosunku do projektu z 30 września polegała jedynie na usunięciu obowiązkowego ustalania zakresu dla przedsięwzięć „szczególnie szkodliwych”, natomiast pozostawiono w mocy rozwiązania dotyczące udziału społeczeństwa przy dokonywaniu selekcji i ustalania zakresu odnośnie przedsięwzięć z drugiej grupy („mogących pogorszyć”). Przyjęte w ustawie z 9 listopada sformułowania wydają się taką tezę potwierdzać.

Ustawa z 9 listopada 2000r. nigdzie nie precyzuje wyraźnie, które decyzje wymagają udziału społeczeństwa. Mówi natomiast o „postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa” (art.14 ust.1, art.16) lub o „postępowaniu z udziałem społeczeństwa” (art.17). Wykładnia systemowa przemawia za przyjęciem, iż chodzi tutaj o postępowania wymienione w art.12 tzn. postępowanie „którego przedmiotem jest przyjęcie dokumentów, o których mowa w art.19 lub wydanie decyzji, o których mowa w art.25”. Art.25 dość precyzyjnie określa, o które decyzje tutaj chodzi. W ust.1 ustawa stanowi, iż chodzi o decyzje w sprawie planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, natomiast w ust.3 wymienione są konkretne rodzaje takich decyzji. Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko określone są bliżej na podstawie art.30 ust.4, który zobowiązuje Radę Ministrów do określenia rodzajów takich przedsięwzięć, stosując przy tym ich podział na dwie grupy: takie, które zawsze wymagają raportu oddziaływania na środowisko oraz takie, dla których raport może być wymagany. Przedsięwzięcia z obydwu grup są przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w art.25, a zatem stosuje się do nich art.13 ust.1.

W przypadku decyzji, o których mowa w art.25, procedura udziału społeczeństwa uruchamiana być powinna, zgodnie z art.12 w związku z art.13, w momencie wszczęcia postępowania o wydanie decyzji w sprawie planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Ponieważ w większości przypadków mamy tutaj do czynienia z postępowaniem na żądanie strony – datą wszczęcia postępowania, zgodnie z art.61 para 3 Kpa jest dzień doręczenia żądania organowi, czyli wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji.

W przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w art.30 ust.1 pkt.1) jest to więc moment złożenia wniosku wraz, zgodnie z art.29 ust.1, z raportem oddziaływania na środowisko (bo wystąpienie z zapytaniem o określenie zakresu raportu następuje przed formalnym wystąpieniem z wnioskiem, a więc przed wszczęciem postępowania). Jednocześnie w art.32 ustawa nakazuje organowi poddanie raportu postępowaniu, o którym mowa w art.12-17 tzn. przepisom regulującym udział

społeczeństwa. Uruchomienie procedury udziału społeczeństwa wymagane na podstawie art.12 w związku z art.13 ust.1 oraz na podstawie art.32 w tym przypadku zbiega się w tym samym czasie i przyjąć należy, iż następuje tylko raz - w momencie wszczęcia postępowania.

Inaczej nieco na tle ustawy z 9 listopada wygląda sytuacja w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w art.30 ust.1 pkt.2). Wszczęcie postępowania następuje w momencie złożenia wniosku wraz, zgodnie z art.29 ust.2, z informacją zawierającą dane określone w art.28 ust.2. Dane o wniosku i informacji należy umieścić w wykazie i podać o tym do publicznej wiadomości. Wniosek ten, wraz z informacją, będzie zatem jednocześnie przedmiotem uwag i wniosków społeczeństwa oraz opinii organu, o którym mowa w art.37. ust.1 pkt 2 (starosta oraz powiatowy inspektor sanitarny), a na tej podstawie organ wyda postanowienie co do obowiązku sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko oraz jego zakresu. W przypadku, gdy obowiązek taki zostanie stwierdzony, w momencie dostarczenia raportu przez wnioskodawcę, raport ten poddany być powinien raz jeszcze, zgodnie z art.32, procedurze udziału społeczeństwa.

Ustawa z 27 kwietnia 2001r. wprowadza pewne zmiany w sformułowaniu dwóch kluczowych przepisów rozstrzygających o momencie uruchomienia procedury udziału społeczeństwa. W art.31 będącym odpowiednikiem art.12 – w przeciwieństwie do tego ostatniego nie wymienia konkretnych rodzajów postępowań ani nie daje żadnych wskazówek, który z rodzajów postępowań wymienionych w ustawie jest postępowaniem „prowadzonym z udziałem społeczeństwa”. Rozstrzygają o tym więc każdorazowo przepisy regulujące dany rodzaj postępowań. Tutaj zaś ustawa dość jednoznacznie stanowi w odpowiednich miejscach, że „organ (...) zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu”: w sprawie oceny oddziaływania na środowisko projektów dokumentów (art.43), którego przedmiotem jest wydanie pozwolenia zintegrowanego (art.218), którego przedmiotem jest sporządzenie zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego (art.265 ust.6) i w końcu: „w postępowaniu, w ramach którego sporządzany jest raport o oddziaływaniu na środowisko” (art.53). W tym ostatnim przypadku mamy istotną różnicę w porównaniu do sformułowania art.32 ustawy z 9 listopada 2000r., który stanowił, iż: „organ (...) poddaje raport oddziaływania na środowisko postępowaniu, o którym mowa w art.12-17”. W świetle powyższego przyjąć należy, że o ile w przypadku pozwolenia zintegrowanego moment uruchomienia procedury udziału społeczeństwa następuje, zgodnie z art.32 ustawy z 27 kwietnia 2001r., wraz ze wszczęciem postępowania tzn. wraz ze złożeniem wniosku w sprawie pozwolenia zintegrowanego, o tyle w przypadku postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć następuje to wraz ze wszczęciem postępowania tylko w sytuacji, gdy wraz z



wnioskiem o wydanie decyzji załączony jest raport. W sytuacji zaś, gdy wymagane jest jedynie załączenie informacji o przedsięwzięciu stanowiących dopiero podstawę do ustalenia, czy raport będzie wymagany – wszczęcie postępowania nie skutkuje uruchomieniem procedury udziału społeczeństwa. Moment ten następuje wraz ze złożeniem przez wnioskodawcę raportu. W przypadku zaś stwierdzenia braku obowiązku wykonania raportu – procedura udziału społeczeństwa nie jest w ogóle wymagana. W tej sytuacji organ powinien niezwłocznie umieścić w publicznie dostępnym wykazie dane o postanowieniu stwierdzającym brak raportu, a także – jeśli tego dotychczas nie uczynił – o wniosku w sprawie.

### **Wszczęcie postępowania**

Jak już wspomniano, w większości przypadków mamy tutaj do czynienia z postępowaniem na żądanie strony – datą wszczęcia postępowania, zgodnie z art.61 para 3 Kpa jest zatem dzień doręczenia żądania organowi, czyli wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji.

Warunkiem wszczęcia postępowania jest upewnienie się, iż wniosek w tej sprawie spełnia wszelkie określone prawem formalne wymagania. Tak więc tam gdzie wymagane jest załączenie informacji o planowanym przedsięwzięciu – muszą one spełniać wymagania określone w art.28 ust.2, tam zaś gdzie wymagane jest przedstawienie raportu – musi on spełniać określone w ustawie wymagania. Jeśli nie są one spełnione – tzn. wnioskodawca nie przedstawił takiej dokumentacji lub przedstawił w formie lub treści nie odpowiadającym wymaganiom - organ powinien, zdaniem sądu, zastosować art.64 para 2 Kpa i wezwać do usunięcia tych braków, zaś w przypadku gdy inwestor (wnioskodawca) tego nie uczyni podanie powinno pozostać nierozpatrzone jako niespełniające wymagań formalnych (orzecz. NSA z 1 października 1997r. IV SA 1088/97). W tym ostatnim przypadku oznacza to, że postępowania nie wszczęto, bezprzedmiotowe byłoby więc umieszczanie w wykazie danych o wniosku.

Oczywiście dokonywane przez organ rutynowe sprawdzenie wniosku i towarzyszącej mu dokumentacji dotyczy najczęściej tylko wymagań formalnych. W przypadku tak rozbudowanych wymagań co do treści dokumentacji, jak wymagania w stosunku do wniosków dotyczących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zwłaszcza zaś wymagania co do raportu - trudno wyobrazić sobie, by organ mógł już przed wszczęciem postępowania sprawdzić, czy dokumentacja taka spełnia wszelkie wymagania co do treści merytorycznej. Zawsze więc się może zdarzyć już w toku postępowania, że przedstawiona dokumentacja, choć zgodna w formie, nie w pełni odpowiada w treści

określonym w prawie wymaganiom – wtedy organ wypełniając dyspozycję art.7 i art.77 Kpa powinien wezwać do uzupełnienia braków.

### **Ustalenie zakresu**

Ustalenie zakresu jest kolejnym zagadnieniem wzbudzającym wiele kontrowersji i rozbieżnych interpretacji. Sprowadzić je można do dwóch pytań:

- czego dotyczy ustalenie zakresu?
- w jakiej formie następuje?

W projekcie z 30 września 1999r. ustalenie zakresu dotyczyło zakresu badań i studiów będących podstawą raportu. W projekcie rządowym (druk 1616) zmieniono ten zapis sprowadzając ustalenie zakresu do określenia zakresu samego raportu tzn. określenia, które z wymienionych w ustawie wymagań pod adresem raportu dany raport musi spełniać. Rozwiązanie to spotkało się z krytyką jako niezgodne z Dyrektywą 337/85. Na wymienione w ustawie wymagania co do raportu składają się bowiem zarówno wymagania określone w art.5 dyrektywy (a więc te, które dyrektywa uznaje konieczne zawsze) jak i wymagania wynikające z Aneksu III do dyrektywy oraz z naszych polskich uwarunkowań. W czasie ustalania zakresu można by ewentualnie dopuścić rezygnację z tych dwóch ostatnich – w żadnym jednak razie nie z wymagań wynikających z art.5 dyrektywy. Tak więc albo trzeba by podzielić te wymagania na dwie grupy albo wrócić w istocie do koncepcji projektu z 30 września. Ustawodawca, po długich debatach, wybrał to drugie rozwiązanie zmieniając odpowiednio sformułowanie art.28 ust.3 (dokładnie to samo sformułowanie jest w art.49 ust.4 Poś) w stosunku do projektu rządowego (choć niestety nie wrócono tutaj do jasnego sformułowania projektu z 30 września). Zarówno całą debatę jak i wynikającą z niej zmianę niestety nie wszyscy zauważyli, stąd też powtarzające się niekiedy opinie o możliwości rezygnacji z określonych w ustawie wymagań pod adresem raportu. Podkreślić zatem należy, iż ustalenie zakresu dotyczy tylko określenia zakresu informacji wymaganych w raporcie - w stopniu uzasadnionym rodzajem i usytuowaniem przedsięwzięcia oraz skalą jego oddziaływania na środowisko (art.28 ust.3) – NIE daje zaś prawa do zrezygnowania w raporcie z któregośkolwiek z wymagań przewidzianych w ustawie. Sprawa ta jest o tyle istotna, że – jak już wspomniano – byłoby to istotne naruszenie wymagań ustawy gdyby decyzja została wydana bazując na ustaleniach raportu nie spełniającego wymagań określonych prawem. Stanowić to może istotną przesłankę zaskarżenia decyzji do NSA. W dotychczasowym stanie prawnym sądy badały czy naruszenie wymagań co do dokumentacji OOS miało wpływ na wynik postępowania i jeśli tak było – uchylały decyzje (zob. np. wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 5 września 2000r. uchylający decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

wydaną we wrześniu 1997r. oraz utrzymującą ją w mocy decyzję SKO (II SA/Wr 1930/98 niepublikowany) czy też wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 29 maja 1996r. uchylający decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla składowiska odpadów komunalnych w Przemysłu (SA/Rz 1660/95, niepublikowany). Przypomnieć należy, iż teraz sytuacja jest jeszcze bardziej klarowna gdyż sądy praktycznie chyba nie będą miały większej swobody w świetle art.36 – przedstawienie raportu nie spełniającego wymagań ustawowych skutkować powinno uznaniem decyzji za nieważną.

Indywidualne ustalenie zakresu raportu przez organ jest dobrowolne w przypadku przedsięwzięć, dla których wykonanie raportu jest zawsze wymagane – następuje jeśli wnioskodawca przed wystąpieniem o wydanie decyzji zwróci się o to do organu.

W przypadku przedsięwzięć, dla których wykonanie raportu może być wymagane, ustalenie zakresu raportu następuje wraz z postanowieniem ustalającym, iż niezbędne jest jego wykonanie.

W obydwu przypadkach zakres raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określony w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w postępowaniu o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla tego samego przedsięwzięcia.

Postanowienie ustalające wymóg wykonania raportu i określające jednocześnie jego zakres jest dość istotnym elementem proceduralnym. Specyficzna jest tutaj sytuacja postanowienia w sprawie ustalenia raportu dla przedsięwzięć, dla których wykonanie raportu jest zawsze wymagane. Wydawane jest ono bowiem przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania odpowiedniej decyzji. Sugerować by to mogło, iż mamy tutaj do czynienia z odrębnym postępowaniem w sprawie ustalenia zakresu raportu, w stosunku do którego ustawa przewiduje wydanie postanowienia, nie zaś decyzji. Ustawa nie przewiduje tutaj zażalenia, ale postanowienie kończy sprawę więc przyjąć można, iż służy od niego skarga do NSA przy zachowaniu przewidzianego w ustawie o NSA trybu złożenia skargi. Dodać należy, iż wszczęcie tego postępowania nie uruchamia procedury udziału społeczeństwa gdyż art.12 przewiduje to w przypadku postępowania dotyczącego „wydania decyzji, o których mowa w art.25”.

Odmienne nieco wygląda sprawa postanowienia ustalającego obowiązek wykonania raportu wraz z jego zakresem. Tutaj postanowienie jest elementem postępowania w sprawie wydania decyzji. Tutaj również ustawa nie przewiduje zażalenia, wydaje się jednak iż zachodzą tutaj przesłanki przewidziane w ustawie o NSA pozwalające zaskarżyć takie postanowienie do NSA. Dodać należy, iż ustawa z 27 kwietnia 2001r. przewiduje tutaj

zażalenie (art.51 Poś).

### **Kiedy wymagane jest wykonanie raportu**

1. Przedsięwzięcia, o których mowa w art.30 ust.1 pkt 1) z mocy prawa zawsze wymagają wykonania raportu oddziaływania na środowisko,

2. Przedsięwzięcia, o których mowa w art.30 ust.1 pkt 2) wymagają wykonania raportu:

a) z mocy prawa: zawsze gdy wniosek dotyczy pozwolenia na budowę w odniesieniu do przedsięwzięcia, dla którego ustalono obowiązek wykonania raportu na etapie wzizt,

b) w wyniku postanowienia organu właściwego do wydania decyzji:

- gdy organ stwierdził taką potrzebę biorąc pod uwagę kryteria, o których mowa w art.30 ust.4 pkt 3) – organ dysponuje tutaj uznaniem,

- gdy państwo narażone na oddziaływanie transgraniczne zechce uczestniczyć - w postępowaniu (w tej sytuacji organ właściwy do wydania decyzji musi wydać postanowienie o potrzebie wykonania raportu),

Ustawa Poś z 27 kwietnia dodaje do tego jeszcze jedną sytuację - gdy możliwość realizacji przedsięwzięcia uzależniona jest od ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania (art.51 ust.7 Poś). Wymóg ten jest bardzo wątpliwy z punktu widzenia prawnego. Związek art.51 ust.7 z art.135 ust.1 stanowi bowiem przykład klasycznego dylematu: co pierwsze – jajko czy kura?

### **Procedura w przypadku pozwolenia na budowę**

Przepisy obydwu ustaw znacznie się różnią odnośnie procedury obowiązującej w przypadku pozwolenia na budowę. Ustawa z 9 listopada wyklucza tutaj, jako regułę (tzn. z wyjątkiem sytuacji określonych w art.64 i 65) możliwość ustalenia zakresu.

Sytuacja wygląda nieco odrębnie dla dwóch kategorii przedsięwzięć.

W przypadku przedsięwzięcia określonego w art.30 ust.1 pkt 1 tzn. takiego, dla którego raport jest zawsze wymagany ustawa przewiduje tutaj dwa odmienne tryby postępowania w zależności od tego czy dla danego przedsięwzięcia przeprowadzone zostało postępowanie w sprawie wzizt zgodnie z postanowieniami ustawy z 9 listopada.

W przypadku, gdy dla danego przedsięwzięcia postępowanie w sprawie wzizt przeprowadzone było zgodnie z postanowieniami ustawy z 9 listopada - zastosowanie ma art.31 ust.4 tejże ustawy. Oznacza to, iż jeżeli na etapie wzizt ustalono zakres raportu to wykonanie raportu uwzględniającego zakres raportu ustalony tam obowiązuje wnioskodawcę również na etapie pozwolenia na budowę. Ma on zatem złożyć wraz z wnioskiem o

pozwolenie na budowę projekt i raport uzgodnione uprzednio w trybie art.27 ust.3. Właściwy organ, przed wydaniem decyzji o budowie, poddaje je procedurze udziału społeczeństwa.

W przypadku, gdy dla danego przedsięwzięcia nie przeprowadzono postępowania w sprawie wziłt w trybie ustawy z 9 listopada – w grę wchodzi tryb określony w art.64 tzn. wnioskodawca może zwrócić się o ustalenie zakresu raportu w trybie art.28 ust.1. Ustawa nie rozstrzyga czy do uzgodnienia zobowiązany jest wnioskodawca czy też organ.

W przypadku przedsięwzięcia określonego w art.30 ust.1 pkt 2 tzn. takiego, dla którego obowiązek sporządzenia raportu może być wymagany sytuacja jest nieco bardziej skomplikowana. Ustawa przewiduje tutaj również dwa odmienne tryby postępowania w zależności od tego czy dla danego przedsięwzięcia przeprowadzone zostało postępowanie w sprawie wziłt zgodnie z postanowieniami ustawy z 9 listopada.

W przypadku, gdy dla danego przedsięwzięcia postępowanie w sprawie wziłt przeprowadzone było zgodnie z postanowieniami ustawy z 9 listopada - zastosowanie mają art.30 ust.3 oraz art.31 ust.4 tejże ustawy. Oznacza to, iż jeżeli na etapie wziłt stwierdzono obowiązek wykonania raportu i ustalono jego zakres to wykonanie raportu uwzględniającego zakres raportu ustalony tam obowiązuje wnioskodawcę również na etapie pozwolenia na budowę. Ma on zatem złożyć wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę projekt i raport uzgodnione uprzednio w trybie art.27 ust.3. Właściwy organ, przed wydaniem decyzji o budowie, poddaje je procedurze udziału społeczeństwa.

W przypadku, gdy dla danego przedsięwzięcia nie przeprowadzono postępowania w sprawie wziłt w trybie ustawy z 9 listopada – w grę wchodzi tryb określony w art.65.

Zgodnie z art. 65:

*1. Jeżeli postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dotyczące przedsięwzięcia, o którym mowa w art.30 ust.1 pkt 2, wszczęto przed dniem wejścia w życie ustawy, do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, dotyczącego tego samego przedsięwzięcia załącza się informację zawierającą dane określone w art.28 ust.2.*

*2. Organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę, na podstawie informacji, o której mowa w ust.1, określa w drodze postanowienia, po zasięgnięciu opinii organu, o którym mowa w art.37 ust.1 pkt 2, o obowiązku sporządzania raportu i jego zakresie; uzgodnienia decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę z organem, o którym mowa w art.37 ust.1 pkt 2, dokonuje organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę.*

Sytuacja jest tutaj nieco skomplikowana. Art.65 jest, biorąc pod uwagę jego usytuowanie w strukturze ustawy, przepisem intertemporalnym i odnosi się przede wszystkim

do sytuacji, w której postępowanie w sprawie wzięt wszczęto przed dniem wejścia w życie ustawy i ukończono już pod jej rządami. Zasadne jest zatem pytanie czy obejmuje on również i inne sytuacje, takie jak np.:

- posiadanie ważnej decyzji wzięt wydanej przed wejściem w życie ustawy z 9 listopada, czy też
- staranie się o pozwolenie na budowę w odniesieniu do przedsięwzięcia dla którego nie trzeba uzyskiwać wzięt?

Odpowiedź na to pytanie nie wynika wprost z ustawy i wymaga interpretacji odwołującej się do wykładni logicznej i systemowej oraz wnioskowania a contrario.

Jeżeli by przyjąć, iż powyższe sytuacje nie są objęte postanowieniami art.65 to możliwe są trzy rozwiązania:

- 1) w tych sytuacjach nie ma podstawy prawnej do wymagania raportu,
- 2) w tych sytuacjach raport jest zawsze wymagany,
- 3) zastosowanie mają inne, niż art.65, przepisy ustawy regulujące tryb właściwy w tych sytuacjach.

Ad 1. Dla przyjęcia pierwszego rozwiązania trudno znaleźć wsparcie w jakimkolwiek przepisie ustawy. Co więcej, jest ono w świetle art.29 absolutnie nieuprawnione. Ponadto, w istocie oznaczałoby to wykluczenie danego przedsięwzięcia w tych sytuacjach spod obowiązku przeprowadzenia oceny, co znowu byłoby w jawnej sprzeczności z wymaganiami Dyrektywy 337/85, której implementacja była celem ustawy.

Ad 2) O ile dla przyjęcie tego rozwiązania znaleźć by można pewną podstawę w art.29 ust.1 i 2, to jednak trudno byłoby to uzasadnić w świetle art.30 ust.3. Byłby on bowiem całkowicie bezsensowny. Ponadto – byłoby to sprzeczne z logiką całej ustawy, wprowadzającej w ślad za dyrektywą możliwość ustalania w toku procedury decyzyjnej, w oparciu o pewne jasno określone w ustawie kryteria, czy dane przedsięwzięcia wymaga raportu czy też nie.

Ad 3) W ustawie nie ma innych przepisów określających tryb postępowania w tych sytuacjach. W szczególności nie wchodzi tutaj w grę art.29 ust.2 stanowiący wraz z art.30 ust.3 pewną logiczną całość.

Konkludując – biorąc pod uwagę reguły wykładni logicznej i systemowej - dla omawianych wyżej sytuacji zastosowanie ma art.65 ustawy.

Fakt, iż taka interpretacja zgodna jest z intencją ustawodawcy potwierdza art.51 ust.2 ustawy z 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Poś) w związku z art.5 ust.2 ustawy „wprowadzającej”.

## **Podsumowanie**

Nowa regulacja prawna OOS miała za zadanie, poza dostosowaniem do prawa wspólnotowego i międzynarodowego, również i ujednoczyć oraz uprościć system wykonywania OOS w Polsce. Wprowadzenie selekcji miało zmniejszyć liczbę wykonywanych<sup>8</sup> raportów, zaś wprowadzenie instytucji ustalania zakresu – zmienić sytuację, w której raport obejmuje praktycznie takie same zagadnienia niezależnie od tego czy dotyczy małej, powtarzalnej inwestycji czy też dużego precedensowego przedsięwzięcia o olbrzymim potencjalnym oddziaływaniu na środowisko. Czy to zamierzenie się udało – wydaje się na razie wątpliwe.

**Dr Jerzy Jendrośka,**  
Centrum Prawa Ekologicznego,  
Wrocław

---

<sup>8</sup> a należymy do rekordzistów w Europie jeśli chodzi o liczbę wykonywanych ocen. Tylko chyba we Francji wykonuje się ich więcej, ale wiążą się z nimi przeważnie tylko uproszczone raporty.