

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
pawel.sadowski@umcs.lublin.pl, dorota.lebowa@poczta.umcs.lublin.pl

PAWEŁ SADOWSKI, DOROTA LEBOWA

Administracyjnoprawne ograniczenia realizacji przedsięwzięć wynikające z konieczności uzyskania decyzji środowiskowej

Environmental Protection, Limitation of Civil Rights and Freedoms, Environmental
Decision, Principle of Proportionality, Environmental Impact Assessment

Immanentną cechą demokratycznego państwa prawnego jest ochrona jednostki przed nadmierną ingerencją państwa w sferę konstytucyjnych wolności i praw. Wyznaczenie granic tej ingerencji odbywa się przede wszystkim w oparciu o zasadę proporcjonalności, wypracowaną na gruncie prawa germańskiego i przyjętą w innych systemach prawnych. W polskich unormowaniach konstytucyjnych zasada proporcjonalności ma charakter formalny, wskazując na metodę ustalania ingerencji w prawa człowieka i dóbr prawnie chronionych. Jej zastosowanie następuje w sytuacji konfliktu dobra określonego podmiotu, jednostki oraz dobra ogólnospołecznego. Z punktu widzenia konstytucyjnych wartości określana jest możliwa ingerencja państwa w celu ochrony lub realizacji interesu ogólnospołecznego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, iż zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji RP wymaga należytego wyważenia celu legislacyjnego i środka użytego do jego realizacji. Ze wskazanej zasady wynika nakaz stosowania przez ustawodawcę skutecznych środków prawnych, tj. takich, które mogą doprowadzić do realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę. Środki zgodne z zasadą proporcjonalności to przy tym środki niezbędne, a zatem chroniące konstytucyjne wartości w sposób niemożliwy do osiągnięcia za pomocą innych mechanizmów. Przesłanka niezbędności wymaga z kolei skorzystania ze środków możliwie najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu w wyniku ustanowienia dane-

go uregulowania¹. Ograniczenie praw jednostki jest możliwe w sytuacji konfliktu dwóch wartości: z jednej strony ochrony konstytucyjnej wolności lub prawa jednostki, ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, a z drugiej – wolności i praw innych osób².

Orzecznictwo wskazuje, że z zasady proporcjonalności wynikają trzy powiązane ze sobą obowiązki prawodawcy. Po pierwsze, wprowadzenie danej regulacji (ograniczenia) tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana. Po drugie, kształtowanie jej w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów (skutków). Po trzecie, zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami bądź niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. W funkcjonowaniu każdego ograniczenia istotna jest adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia, co oznacza, że spośród możliwych środków oddziaływania należy wybierać te, które będą najbardziej efektywne i zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu³.

Jedną z przesłanek wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności jest ochrona środowiska jako jedna z podstawowych wartości chronionych przez Konstytucję RP. Regulacja art. 5 ustawy zasadniczej wskazuje wyraźnie, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Z kolei art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP ustanawia po stronie organów administracji publicznej obowiązek działania realizującego zasady ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne zarówno współczesnym, jak i przyszłym pokoleniom. W pewnych przypadkach ochrona środowiska może więc być przesłanką wprowadzania ograniczeń przysługujących jednostkom praw i wolności konstytucyjnych. Wynika to z faktu, że środowisko naturalne i jego ochrona stały się dobrem ogólnym, postrzeganym jako element interesu publicznego. Dobro to uzasadnia podejmowanie działań w ramach imperium państwa, które w celu realizacji zasady strzeżenia dziedzictwa narodowego i ochrony środowiska, wyrażonych we wspomnianym art. 5 Konstytucji RP, może implikować skorzystanie z dyspozycji art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W świetle orzecznictwa i poglądów doktryny ochrona środowiska jest autonomiczną przesłanką wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności⁴. Przywołana norma konstytucyjna

¹ Wyrok TK z dnia 9 października 2012 r., P 27/11 (Dz.U. z 2012 r., poz. 1124).

² Wyrok TK z dnia 29 stycznia 2002 r., K 19/01 (Dz.U. z 2002 r., nr 10, poz. 107).

³ Wyrok TK z dnia 18 października 2011 r., SK 2/10 (Dz.U. z 2011 r., nr 240, poz. 1439); wyrok TK z dnia 12 stycznia 2012 r., Kp 10/09, M.P. 2012, poz. 20; wyrok TK z dnia 15 maja 2012 r., P 11/10 (Dz.U. z 2012 r., poz. 578).

⁴ Por. wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 31 (Dz.U. z 2004 r., nr 109, poz. 1160).

dopuszcza przy tym wprowadzanie i stosowanie ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności tylko w formie ustawy i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym, m.in. ze względu na ochronę środowiska⁵. Takie wymaganie wyklucza możliwość wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń, nawet przy powoływaniu się na interes społeczny, w formie aktów podustawowych i jest zgodne z koncepcją tzw. absolutnej wyłączności ustawy, która wskazuje, że w odniesieniu do sfery praw i wolności człowieka zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem możliwości przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi⁶.

Wymagania w dziedzinie ochrony środowiska rzutują na ukształtowanie i realizację swobody podejmowania realizacji przedsięwzięć gospodarczych jako czynnik kształtujący i uzasadniający ingerencję państwa w sferę prawa właścicieli przy zachowaniu zasady proporcjonalności oraz nienaruszalności istoty określonego prawa podmiotowego⁷. Zauważyć należy, iż ustanawiając określone ograniczenia, racjonalny ustawodawca realizuje dyspozycję art. 86 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za jego pogorszenie jako konsekwencję działania tego podmiotu. Konsekwencją tego jest wprowadzenie stosownych ograniczeń ze względu na ochronę środowiska, przewidzianych w ustawie – Prawo ochrony środowiska, ustawie o odpadach czy ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Przesłanki ograniczenia wolności i praw ze względu na ochronę środowiska nie mogą stanowić deklaracji, lecz muszą mieć charakter rzeczywisty, tak aby kształt wprowadzanych rozwiązań ustawowych był odpowiedni i należycie uzasadniony „koniecznością” z perspektywy zasady demokratycznego państwa prawa. Wymaganie konieczności podejmowanej ingerencji stanowi przy tym akcesoryjne ograniczenie ustawodawcy wymagające realizacji postulatów niezbędności, przydatności, proporcjonalności oraz uwzględniania konsekwencji przyjmowanych regulacji. Dlatego przyjęta regulacja legislacyjna powinna mieć

⁵ Wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99; wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., K 33/99, OTK 2000, nr 6, poz. 188 (Dz.U. z 2000 r., nr 83, poz. 946); wyrok TK z dnia 7 czerwca 2001 r., K 20/00, OTK 2001, nr 5, poz. 119 (Dz.U. z 2001 r., nr 64, poz. 658).

⁶ Por. wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK 1998, nr 4, poz. 46 (Dz.U. z 1998 r., nr 67, poz. 444); wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., P 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 75 (Dz.U. z 1999 r., nr 44, poz. 434); wyrok TK z dnia 6 marca 2000 r., P 10/99, OTK 2000, nr 2, poz. 56 (Dz.U. z 2000 r., nr 16, poz. 214); wyrok TK z dnia 5 marca 2001 r., P 11/00, OTK 2001, nr 2, poz. 33 (Dz.U. z 2001 r., nr 17, poz. 2007).

⁷ Tezy wyroku TK z dnia 15 maja 2006 r., P 32/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 56 (Dz.U. z 2006 r., nr 86, poz. 601).

cechy kompleksowości, szczegółowego studium danego przypadku oraz obligatoryjnej konfrontacji wartości i dóbr chronionych z tymi, które w jej efekcie będą podlegać ograniczeniu. Przy wprowadzaniu ograniczeń ustawodawca musi odpowiednio wyważyć interes publiczny i wagę interesów ograniczanych, dążąc do realizacji celu, jakim jest wypracowanie odpowiedniego kompromisu między ochroną określonych dóbr a ochroną interesów poszczególnych osób. W związku z tym należy stwierdzić, że Konstytucja nie wyłącza możliwości nakładania publicznoprawnych ograniczeń korzystania z określonych praw i wolności, ale dopuszczalność obciążeń nie jest nieograniczona, w szczególności bowiem nie może naruszać ich istoty, np. w przypadku prawa własności ingerować w jego treść czy też stosować chociażby pośredniej formy wywłaszczenia.

Ochrona środowiska jako przesłanka ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności ma więc na celu zaakcentowanie konieczności zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego i koresponduje zarówno z określeniem ogólnych celów państwa (art. 5 Konstytucji RP), jak i ze sformułowaniem zasad jego polityki (art. 74 Konstytucji RP) oraz sformułowaniem obowiązku jednostki (art. 86 Konstytucji RP).

Z powyższych założeń wynika wprowadzenie ustawowego wymogu uzyskania przez podmioty, które zamierzają zrealizować określone przedsięwzięcie, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na jego realizację.

Przy ustalaniu zakresu przedmiotowego ograniczeń w realizowaniu inwestycji na wstępie należy przypomnieć, co kryje się pod pojęciem przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁸ przez przedsięwzięcie rozumie się zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym na wydobywaniu kopalin; przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie. Powyższa definicja jest bardzo ogólna i może wywoływać wątpliwości interpretacyjne. M. Górski wskazuje, że zamierzenie budowlane należy rozumieć jako zamiar realizacji obiektu budowlanego⁹. Definicję tego pojęcia zawiera art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁰. Obiekt budowlany to: a) budynek wraz z instalacjami i urządzeniami, czyli taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadający fundamenty i dach, b) budowla,

⁸ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.), dalej jako: u.o.i.ś.

⁹ M. Górski, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 104.

¹⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.).

którą są w rozumieniu cytowanej ustawy m.in. lotniska, drogi, linie kolejowe, mosty, składowiska odpadów, oczyszczalnie ścieków, wolno stojące instalacje przemysłowe, c) obiekty małej architektury, czyli niewielkie obiekty budowlane, takie jak np. kapliczki, obiekty architektury ogrodowej, piaskownice, śmietniki. Znacznie trudniej ustalić, co należy rozumieć pod pojęciem „innej ingerencji w środowisko polegającej na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu”. Wiąże się to w szczególności z bardzo szeroką (z analizowanego punktu widzenia) definicją środowiska zawartą w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹¹, która wskazuje, że jest to ogół elementów przyrodniczych, w tym przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami (art. 3 pkt 39). „Przekształcanie” oznacza nadanie czemuś innego kształtu, wyglądu, charakteru, innej postaci, formy, podjęcie czynności zmierzających do tego, aby rzecz przeobrazić lub zmienić¹² i zawiera w sobie „zmianę sposobu wykorzystania terenu”. Wykładnia językowa tego pojęcia wskazuje, że może ono dotyczyć jakichkolwiek zmian na określonym obszarze.

W praktyce katalog przedsięwzięć ma charakter otwarty i może wzbudzać wątpliwości interpretacyjne. Dookreśleniu tego pojęcia może służyć art. 72 ust. 1 u.o.i.ś. zawierający katalog rozstrzygnięć, związanych z procesem inwestycyjnym, wymagających uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Katalog ten ma charakter kazuistyczny, niemniej trzeba wskazać, że przedsięwzięciem będzie m.in. realizacja zamierzenia budowlanego, zmiana lasu na użytek rolny, wymiana i scalenie gruntów, poszukiwanie i wydobywanie kopalin, budowa dróg, linii kolejowych, sieci przesyłowych i szerokopasmowych czy prowadzenie zbiórki i przetwarzanie odpadów.

Ustawodawca nie definiuje również pojęcia „powiązania technologicznego”. Będzie ono występowało w sytuacji, gdy z technicznego punktu widzenia całość zamierzenia (obejmującego kilka inwestycji) można traktować jako jedno przedsięwzięcie¹³. Istotna jest też regulacja art. 63 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, określająca szereg uwarunkowań, na podstawie których organ dokonuje oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a które powinny zostać uwzględnione łącznie. Jednym z nich jest rodzaj i charakterystyka przedsięwzięcia z uwzględnieniem powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć znajdujących się na obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, a także emisji i występowania innych

¹¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.).

¹² *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1979, s. 981.

¹³ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 161.

uciążliwości oraz rodzaj i skala możliwego oddziaływania wynikające z zasięgu, wielkości, złożoności i prawdopodobieństwa oddziaływania. Konieczność brania pod uwagę powyższych powiązań zapobiega praktyce *salami slicing* polegającej na dzieleniu przedsięwzięć w celu ominięcia rygorów związanych z koniecznością przeprowadzenia oceny oddziaływania¹⁴. Ewentualne wątpliwości należy rozstrzygać przy uwzględnieniu orzecznictwa ETS wskazującego na rozszerzającą wykładnię analizowanego pojęcia. Przykładowo w wyroku z dnia 7 września 2004 r.¹⁵ stwierdzono, że przedsięwzięciem jest również mechaniczny połów jednego z gatunków małży, nawet jeśli połowy są wykonywane od wielu lat i każdego roku wydawane jest pozwolenie na czas określony, po przeprowadzeniu każdorazowo nowej oceny, czy działalność może być wykonywana i na jakim obszarze.

Zgodnie z art. 71 ust. 2 u.o.i.ś. uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych: 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Kwalifikacja planowanego przedsięwzięcia następuje w oparciu o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁶. Rozporządzenie to wskazuje przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Stosownie do treści art. 86 u.o.i.ś. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 tej ustawy. Oznacza to, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter „rozstrzygnięcia wstępnego” względem przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego i pełni wobec niego funkcję prejudycjalną¹⁷. Rozstrzyga ona przy tym jedynie kwestie odnoszące się do oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, zatem przedmiot orzekania jest zawężony i nie obejmuje kwestii technicznych rozwiązań budowlanych, które później są przedmiotem decyzji o pozwoleniu na budowę. Nawet skonkretyzowanie w decyzji środowiskowej warunków, pod którymi dopuszczalna jest realizacja zamierzonej inwestycji, nie przesądza o jej faktycznej realizacji. Wspomniana decyzja wskazuje tylko kształt inwestycji w aspekcie wymogów ochrony środowiska, dopuszczając jej realizację w wariantcie dla środowiska najkorzystniejszym. Dopiero na kolejnych etapach procesu inwestycyjnego (np. w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i udzie-

¹⁴ *Idem*, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 180.

¹⁵ C-127/02, LEX nr 210685.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 71.

¹⁷ B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 241; wyrok NSA z dnia 16 września 2008 r., II OSK 821/08, ONSA 2009, nr 6, poz. 116.

lenie pozwolenia na budowę) następuje materializacja warunków określonych w decyzji środowiskowej. Organ administracji wydający decyzję o zezwoleniu na realizację określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego (np. organ administracji architektoniczno-budowlanej) nie rozstrzyga kwestii wstępnej. Należy do niego natomiast rozważenie, czy występuje kwestia prejudycjalna. Stanowisko tego organu powinno znajdować oparcie w normach materialnych i ustaleniach faktycznych istotnych z punktu widzenia stosowanych przepisów materialnoprawnych. To, czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla danej inwestycji jest wymagana, zależy od rodzaju inwestycji. Rozstrzygnięcia w tym przedmiocie powinny być podejmowane z odwołaniem się do wynikającej z art. 6 u.o.i.ś. zasady przezorności, obligującej do tego, aby w każdym postępowaniu związanym w jakiś sposób z ochroną środowiska przewidziano wszelkie następstwa ingerencji w środowisko oraz podjęto działania zmierzające do wyeliminowania ich negatywnego oddziaływania lub ograniczenia ich do minimalnego stanu akceptowalnego z punktu widzenia ochrony środowiska¹⁸. Należy dodatkowo zaznaczyć, że przy realizacji znacznej części rodzajów przedsięwzięć wymienionych w cytowanym rozporządzeniu w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, sporządzenie raportu o ich oddziaływaniu na środowisko ma charakter fakultatywny i zależy od przeprowadzonej analizy wstępnej planowanego przedsięwzięcia. Przy dokonywaniu tego rodzaju oceny zajdzie konieczność wagi interesu publicznego wynikającego z konstytucyjnej zasady ochrony środowiska z interesem prywatnym związanym z prawem własności oraz wolnością działalności gospodarczej. Nie ulega wątpliwości, że konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko stanowi dodatkowe ograniczenie konstytucyjnych praw inwestora. Podkreślenia wymaga to, że inwestor musi przecież uzyskać również odrębną decyzję stanowiącą podstawę realizacji przedsięwzięcia. Oznacza to, że nałożenie obowiązku dokonania oceny oddziaływania na środowisko powinno następować ostrożnie, bez stosowania rozszerzającej interpretacji obowiązujących przepisów prawa¹⁹.

Powyższa ocena dokonywana jest na poszczególnych etapach postępowania w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Pierwszy etap to analiza rodzaju charakterystyki przedsięwzięcia na podstawie materiałów złożonych wraz z wnioskiem podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia. Zmierzają one do oceny zasadności nałożenia na wnioskodawcę obowiązku sporządzenia raportu o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Badaniu podlega przede wszystkim: wniosek o wydanie decyzji

¹⁸ M. Talik, *Zasada przezorności a model podejmowania decyzji w obszarze ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3, s. 136.

¹⁹ K. Gruszecki, *Ograniczenia prawne w realizacji inwestycji w związku z wyznaczeniem obszarów Natura 2000*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, z. 2, s. 37.

o środowiskowych uwarunkowaniach; karta informacyjna przedsięwzięcia; kopia mapy ewidencyjnej obejmującej teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie oraz obejmującej obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie; wypis z rejestru gruntów obejmujący teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie oraz obejmujący obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie; wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Karta informacyjna jest podstawowym elementem, na podstawie którego można stwierdzić konieczność lub brak potrzeby przeprowadzenia oceny wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Karta, podobnie jak raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, jest dokumentem prywatnym, będącym dowodem w sprawie administracyjnej, przedkładanym przez inwestora. Karta informacyjna przedsięwzięcia jako dokument obligatoryjnie dołączany do wniosku o uzyskanie decyzji środowiskowej podlega takiej samej ocenie, jak inne dowody, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów wynikającą z art. 80 k.p.a.²⁰ Zgodnie z treścią art. 63 ust. 2 w zw. z 64 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.i.ś. organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zasięgnięcia opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska i państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego w sprawie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Wprawdzie wskazane wyżej opinie nie mają charakteru wiążącego, ale obowiązkiem organu ochrony środowiska prowadzącego postępowanie jest ocena planowanego przedsięwzięcia w sytuacji, gdy ma ono powstać w miejscu wybranym przez podmiot podejmujący się jego realizacji. Z powyższego wynika, że organ występujący o uzgodnienie powinien za każdym razem dokonywać weryfikacji stanowiska organu współdziałającego, gdyż to on ponosi ostatecznie odpowiedzialność za końcowy wynik postępowania, a zatem i za warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych²¹. Analiza powyższych dokumentów jest podstawą wydania postanowienia o konieczności (lub jej braku) przeprowadzenia oceny wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko.

W ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na: 1) środowisko oraz ludność (w tym zdrowie i warunki życia ludzi), dobra materialne, zabytki, krajobraz (w tym krajobraz kulturowy), wzajemne oddziaływanie między tymi elementami, dostępność do złóż kopalin, 2) ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych, 3) możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, 4) wymagany zakres monitoringu (art. 62 ust 1 u.o.i.ś.). Przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie jest celem

²⁰ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 lipca 2013 r., II SA/Lu 110/13, CBOSA.

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2007 r., IV SA/Wa 117/07, CBOSA.

samym w sobie, ale musi umożliwić ustalenie ewentualnych zagrożeń dla środowiska związanych z realizacją planowanego przedsięwzięcia, a co za tym idzie ułatwić ocenę, czy zachodzą podstawy do wydania pozytywnej decyzji upoważniającej do jego realizacji²².

Podstawowym dokumentem w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Jest to przygotowany w sformalizowanej formie zbiór informacji określających wszelkie aspekty związane ze środowiskowymi skutkami realizacji przedsięwzięcia²³. Zakres informacji, jakie powinien zawierać raport, jest niezwykle szeroki i co do zasady określa go art. 66 ust. 1 u.o.i.ś. Zakres raportu określa organ prowadzący postępowanie, który uwzględnia stan współczesnej wiedzy i metod badań oraz istniejące możliwości techniczne i dostępność danych.

Raport o oddziaływaniu na środowisko stanowi kluczowy dowód w sprawach dotyczących ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla danego przedsięwzięcia. Stanowi on podstawowy dokument, na którym opiera się organ, wydając decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy. Tym samym raport powinien być rzetelny, spójny i być wolny od niejasności oraz nieścisłości. W konsekwencji organy administracji mają obowiązek ocenić na podstawie art. 80 k.p.a. wartość dowodową raportu. Ewentualny brak dostatecznego odniesienia się do istotnych kwestii oznacza, iż raport w tym zakresie może zostać uznany za niespełniający wymogów ustawowych. Raport jest dokumentem prywatnym, opracowywanym na zlecenie podmiotu zainteresowanego realizacją określonej inwestycji. Rzeczą organu administracji jest więc rzetelna, wnikliwa i wszechstronna ocena raportu przy zachowaniu wszystkich obowiązujących reguł dowodowych. Zasada prawdy obiektywnej obliguje organ do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności stanu faktycznego, a zwłaszcza oceny, czy raport uwzględnia wszystkie potencjalne zagrożenia środowiskowe związane z realizacją planowanej inwestycji. Jest to niezbędne do wyznaczenia konkretnych wymagań ochrony środowiska, które muszą być uwzględnione na kolejnych etapach procesu inwestycyjnego, m.in. w pozwoleniu na budowę. Aby takie wymagania mogły być określone, raport poprzedzający wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych powinien mieć charakter kompleksowy i odnosić się do wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia oraz wskazywać, jakie w tym zakresie obowiązują standardy ochrony środowiska i czy zamierzona inwestycja mieści się w ich ramach²⁴.

²² K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009, s. 161.

²³ G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 185.

²⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 lipca 2015 r., II SA/Go 274/14, CBOSA.

Raport podlega uzgodnieniu z państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym oraz regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Przepisy u.o.i.ś. przewidują procedurę udziału społeczeństwa w opracowywaniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Organ, wydając decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, bierze pod uwagę przede wszystkim okoliczności wymienione w art. 80 u.o.i.ś., to znaczy: wyniki uzgodnień i opinii; ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa; wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone; zgodność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony (z wyjątkiem sytuacji wymienionych w art. 80 ust. 2 u.o.i.ś.). Rozstrzygnięcie w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań może przyjąć trzy formy. Są to: 1) decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko, określająca środowiskowe uwarunkowania, 2) decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, 3) decyzja, w której organ odmawia określenia środowiskowych uwarunkowań lub odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia²⁵.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest decyzją uznaniową i organy w tym zakresie nie mają swobody działania. Katalog podstaw wydania decyzji negatywnej jest zamknięty i wynika z ogółu regulacji prawnych. Z punktu widzenia analizowanego zagadnienia istotne jest, że sam sprzeciw co do realizacji inwestycji stron lub członków społeczeństwa biorących udział w postępowaniu, których interes faktyczny przemawia za innym sposobem zagospodarowania terenu, nie może być podstawą odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach²⁶.

Konkludując, można stwierdzić, iż obecnie obowiązujące unormowania odnoszące się do oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko stanowią ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności i są ustanowione w zgodzie z przepisami ustawy zasadniczej. Mając na uwadze zawarte w Konstytucji regulacje dotyczące ochrony środowiska jako dobra wspólnego, zasługującego na ochronę, ale również stanowiącego punkt odniesienia w kształtowaniu ograniczeń nakładanych na jednostki, należy je ocenić pozytywnie. Sposób realizacji tych ograniczeń zabezpiecza środowisko przed nadmiernym negatywnym oddziaływaniem ze strony podmiotów korzystających ze środowiska i mogącym z niego korzystać przy realizacji różnych przedsięwzięć, a przy tym działając prewencyjnie, nie powoduje nadmiernych kosztów po

²⁵ G. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 265–266.

²⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2010 r., II SA/Kr 42/10, CBOSA.

stronie podmiotów wnioskujących. Podmioty te mogą bowiem poznać wszystkie wymagania i nałożone na nie obowiązki przed faktycznym rozpoczęciem realizacji danego przedsięwzięcia oraz podjąć decyzję o jego faktycznej realizacji. Aktualnie obowiązujące unormowania przewidujące uzyskanie decyzji środowiskowej są skorelowane z procesem budowlanym i stanowią jego wstępny etap. Zapewniają one udział w procesie decyzyjnym nie tylko podmiotom bezpośrednio narażonym na ewentualne oddziaływanie danego przedsięwzięcia, ale i szero-ko rozumianemu podmiotowi społecznemu i organizacjom ekologicznym.

BIBLIOGRAFIA

- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.
- Górski M., [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009.
- Gruszecki K., *Ograniczenia prawne w realizacji inwestycji w związku z wyznaczeniem obszarów Natura 2000*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, z. 2.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010
- Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009.
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 71).
- Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1979.
- Talik M., *Zasada przeczności a model podejmowania decyzji w obszarze ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.).
- Wyrok ETS z dnia 7 września 2004 r., C-127/02, LEX nr 210685.
- Wyrok NSA z dnia 16 września 2008 r., II OSK 821/08, ONSA 2009, nr 6, poz. 116.
- Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK 1998, nr 4, poz. 46 (Dz.U. z 1998 r., nr 67, poz. 444).
- Wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99.
- Wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., P 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 75 (Dz.U. z 1999 r., nr 44, poz. 434).
- Wyrok TK z dnia 6 marca 2000 r., P 10/99, OTK 2000, nr 2, poz. 56 (Dz.U. z 2000 r., nr 16, poz. 214).
- Wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., K 33/99, OTK 2000, nr 6, poz. 188 (Dz.U. z 2000 r., nr 83, poz. 946).
- Wyrok TK z dnia 5 marca 2001 r., P 11/00, OTK 2001, nr 2, poz. 33 (Dz.U. z 2001 r., nr 17, poz. 2007).
- Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2001 r., K 20/00, OTK 2001, nr 5, poz. 119 (Dz.U. z 2001 r., nr 64, poz. 658).
- Wyrok TK z dnia 29 stycznia 2002 r., K 19/01 (Dz.U. z 2002 r., nr 10, poz. 107).
- Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 31 (Dz.U. z 2004 r., nr 109, poz. 1160).

- Wyrok TK z dnia 15 maja 2006 r., P 32/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 56 (Dz.U. z 2006 r., nr 86, poz. 601).
- Wyrok TK z dnia 18 października 2011 r., SK 2/10 (Dz.U. z 2011 r., nr 240, poz. 1439).
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2012 r., Kp 10/09, M.P. 2012, poz. 20.
- Wyrok TK z dnia 15 maja 2012 r., P 11/10 (Dz.U. z 2012 r., poz. 578).
- Wyrok TK z dnia 9 października 2012 r., P 27/11 (Dz.U. z 2012 r., poz. 1124).
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 lipca 2015 r., II SA/Go 274/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2010 r., II SA/Kr 42/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 lipca 2013 r., II SA/Lu 110/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2007 r., IV SA/Wa 117/07, CBOSA.

SUMMARY

The article is a vote on issues currently under Polish administrative law limiting the implementation of projects resulting from the need to obtain an environmental decision. In a democratic state, the protection of individuals against excessive state interference in the sphere of constitutional freedoms and rights is an immanent feature. For this reason, any permissible state interference must fulfill the requirements and be present only in the context of the conflict of good of a particular entity, individual and social good. There is no doubt that nowadays the premise of the introduction and functioning of constraints can be environmental protection, understood as a common good deserving of preserving current and future generations. The environmental protection mechanism is therefore a broadly understood environmental assessment and the administrative decision that is issued as a result of the legal situation of the entity seeking to use the environment in a specific way.

Keywords: environmental protection; limitation of civil rights and freedoms; environmental decision; principle of proportionality; environmental impact assessment

STRESZCZENIE

Opracowanie stanowi głos w kwestii obecnie obowiązujących w prawie polskim administracyjnoprawnym ograniczeń realizacji przedsięwzięć wynikających z konieczności uzyskania decyzji środowiskowej. W demokratycznym państwie prawnym ochrona jednostki przed nadmierną ingerencją państwa w sferę konstytucyjnych wolności i praw jest cechą immanentną. Z tego powodu każda dopuszczalna ingerencja państwa musi spełniać odpowiednie wymogi oraz występować jedynie w sytuacji konfliktu dobra określonego podmiotu, jednostki oraz dobra ogólnospołecznego. Nie ulega wątpliwości, iż współcześnie przesłanką wprowadzania i funkcjonowania ograniczeń może być ochrona środowiska, pojmowana jako dobro wspólne zasługujące na zachowanie dla obecnych i przyszłych pokoleń. Mechanizmem wprowadzenia ochrony środowiska jest szeroko rozumiana ocena środowiskowa i wydawana w jej wyniku decyzja administracyjna mogąca kształtować sytuację prawną podmiotu zmierzającego do korzystania w określony sposób ze środowiska.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska; ograniczenia praw i wolności obywatelskich; decyzja środowiskowa; zasada proporcjonalności; ocena oddziaływania na środowisko