

Agata Kosieradzka-Federczyk*

DECYZJE O ŚRODOWISKOWYCH UWARUNKOWANIACH: AKTY ZWIĄZANE CZY UZNANIOWE, DEKLARATORYJNE CZY KONSTYTUTYWNE? ANALIZA PRAWNA

1. Wprowadzenie

Zagadnieniem poddanym analizie w artykule jest umieszczenie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w ramach podziału na akty związane i akty oparte na uznaniu oraz analiza pozwalająca odpowiedzieć na pytanie, czy decyzje te mają charakter konstytutywny czy deklaratoryjny. W związku z tym, że celem artykułu nie jest budowanie nowych definicji, wykorzystana zostanie siatka pojęciowa wypracowana przez doktrynę, uzupełniona w niezbędnym zakresie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

2. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach: akt związany, czy uznaniowy?

Spośród różnych koncepcji teoretycznych charakteryzujących uznanie i charakter związany aktu prawnego w rozumieniu wąskim albo szerokim, zwrócę uwagę na dwie, obie reprezentujące koncepcję wąskiego rozu-

* Dr Agata Kosieradzka-Federczyk – Adiunkt na Wydziale Informatycznych Technik Zarządzania, Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania w Warszawie.

mienia uznania. Według koncepcji Z. Cieślaka, istotą uznania jest to, że „organ może, niejako zastępując ustawodawcę, samodzielnie rozstrzygnąć o treści skutku prawnego i poprzez to rozstrzygnięcie zrealizować w stopniu optymalnym dobro wspólne (zindywidualizowaną wartość)¹. Zdaniem M. Jaśkowskiej, uznanie ogranicza się „do ostatniego etapu stosowania prawa, jakim jest ustalenie konsekwencji prawnych”². Uznanie występuje wówczas, gdy norma prawna nie determinuje tych konsekwencji w sposób jednoznaczny, lecz wyraźnie pozostawia dokonanie takiego wyboru organowi administracyjnemu. Konieczne jest istnienie wyraźnego upoważnienia organu do działania w ramach uznania, bowiem w świetle związania administracji do działania na podstawie i w granicach prawa przez art. 7 Konstytucji, należy uznać za niedopuszczalną każdą możliwość stosowania uznania w przypadku braku przepisu³. „W przeciwieństwie do pozostałych form władzy dyskrecyjnej uznanie dotyczy zatem przyszłości. Przedmiotem jego nie jest ani ustalenie znaczenia tekstu prawnego, ani ocena występujących faktów, lecz określenie skutku prawnego”⁴.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach – co do zasady – ma na celu rozstrzygnięcie o wpływie realizacji przedsięwzięcia – zamierzenia inwestycyjnego – na środowisko. Podstawę prawną jej wydania obowiązującą obecnie stanowi ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵.

Ze względu na różnice pomiędzy decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydawaną bez oceny oddziaływania na środowisko a decyzją wydaną po przeprowadzeniu oceny, w dalszej części zostanie zaznaczona różnica, tam gdzie ona występuje, w stosunku do każdego z rodzajów decyzji⁶.

¹ Z. Cieślak [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 4, Warszawa 2009, s. 74.

² M.in. M. Jaśkowska [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. I, Warszawa 2010, s. 260; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 204 i n.

³ W literaturze stanowisko w kwestii dopuszczalności domniemania uznania nie jest jednolite. Niektórzy z przedstawicieli opowiadają się za dopuszczalnością domniemania uznania w wyjątkowych wypadkach. Inni wskazują, że takie domniemanie byłoby jaskrawą ingerencją organu administracyjnego. M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 248.

⁴ *Ibidem*, s. 260.

⁵ Dz.U. Nr 199, poz. 1227, ze zm. (dalej: ustawa ocenowa).

⁶ Ze względu na ograniczone ramy, jakie wiążą się z formą artykułu, w zakresie wyjaśnienia pojęć oceny oddziaływania na środowisko, screeningu, chciałabym odesłać do prac monograficznych, np. G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011,

Dla uporządkowania analizy przypomnę, że ustawowym obowiązkiem przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko zostały objęte przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Natomiast w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko o konieczności przeprowadzenia oceny rozstrzyga organ indywidualnie dla każdego przedsięwzięcia. Rozstrzygnięcie następuje w drodze postanowienia. W przypadku stwierdzenia, że ocena nie jest konieczna, w oparciu o postanowienie wydawana jest decyzja. Natomiast w przypadku, gdy organ nałoży obowiązek przeprowadzenia oceny, decyzja jest wydawana dopiero po przeprowadzeniu oceny.

Analizę pod kątem przypisania jednej z cech ograniczę do następujących dwóch przypadków. Pierwszy z nich odnosi się tylko do decyzji wydawanej bez oceny i polega on na związaniu prawem bądź uznaniu w aspekcie nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Drugi przypadek odnosi się do wydania decyzji pozytywnej albo negatywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko. Podkreślić należy, że pozytywna decyzja środowiskowa nie przesądza w żaden sposób o wydaniu pozytywnej decyzji inwestycyjnej, pozwalającej na rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia.

Przedmiotem postępowania w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko jest badanie spełnienia ustawowych przesłanek pod kątem nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Przy czym w prawie polskim przyjęto następujące rozwiązanie. Polega ono na tym, że w pierwszej kolejności organ o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko rozstrzyga w drodze postanowienia. Jeżeli organ nie nałoży wymienionego obowiązku, postanowienie jest niezaskarżalne (tzn. nie przysługuje od niego autonomiczny środek zaskarżenia, postanowienie może być kwestionowane wraz z odwołaniem wniesionym od decyzji w trybie art. 142 ustawy z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷). W drugiej kolejności organ wydaje decyzję. Wydanie postanowienia, a następnie decyzji niestwierdzającej obowiązku przeprowadzenia oceny następuje po analizie ustawowo określonych przesłanek zawartych w art. 63 ust. 1 ustawy ocenowej⁸ oraz po wzięciu pod uwagę

passim; M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009, *passim* oraz licznych artykułów naukowych.

⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 267 (dalej: k.p.a.).

⁸ Ustawowe przesłanki skupiają się wokół 3 zasadniczych zagadnień: pierwsze odnosi się do cech charakterystycznych przedsięwzięcia (m.in. powiązania z innymi przedsięwzięciami, w szcze-

opinii właściwego organu inspekcji sanitarnej oraz regionalnego dyrektora ochrony środowiska w sprawach, w których one są wymagane⁹. Ustawodawca w przywołanym artykule stwierdza, że organ nakłada obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko uwzględniając uwarunkowania łącznie.

Zatem brzmienie art. 63 ust. 1 ustawy ocenowej nie pozostawia wątpliwości, że organ w przypadku, gdy ze względu na żadną przesłankę nie jest zasadne przeprowadzenie oceny, nie jest ona nakładana. Jeżeli z uwagi na przynajmniej jedną z nich ocena jest zasadna, organ taki obowiązek musi nałożyć. Wyrazu „łącznie” użytego w art. 63 ust. 1 nie powinno się interpretować jako obowiązek nałożenia przeprowadzenia oceny w przypadku, gdy taka zasadność odnosi się tylko do wszystkich elementów razem. Obowiązek oceny powinien zostać nałożony wówczas, gdy jest to zasadne ze względu np. na kumulowanie się oddziaływań przedsięwzięć.

Brak możliwości podjęcia różnego rozstrzygnięcia organu w takim samym stanie faktycznym prowadzi do wniosku, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydawana bez oceny oddziaływania na środowisko jest aktem związanym w aspekcie nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Nie ma tutaj miejsca dla samodzielnego rozstrzygnięcia o treści skutku prawnego. Nie zmienia tego fakt, że przesłanki materialnoprawne określone w art. 63 ust. 1 ustawy ocenowej są sformuło-

gólności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć znajdujących się na obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, wykorzystywanie zasobów naturalnych, emisji i występowania innych uciążliwości), drugie ma na celu usytuowanie przedsięwzięcia względem środowiska (m.in. obszary wodno-błotne oraz inne obszary o płytkim zaleganiu wód podziemnych, obszary wybrzeży, obszary górskie lub leśne, obszary objęte ochroną, w tym strefy ochronne ujęć wód i obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych, obszary wymagające specjalnej ochrony ze względu na występowanie gatunków roślin i zwierząt lub ich siedlisk lub siedlisk przyrodniczych objętych ochroną, w tym obszary Natura 2000 oraz pozostałe formy ochrony przyrody, obszary, na których standardy jakości środowiska zostały przekroczone), w trzecim analizie są poddawane rodzaje oddziaływań przedsięwzięcia na środowisko (m.in. zasięg oddziaływania – obszaru geograficznego i liczby ludności, na którą przedsięwzięcie może oddziaływać, transgraniczny charakter oddziaływania przedsięwzięcia na poszczególne elementy przyrodnicze, wielkość i złożoność oddziaływania, z uwzględnieniem obciążenia istniejącej infrastruktury technicznej).

⁹ Ustawa ocenowa zwalnia z obowiązku zasięgnięcia opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska w przypadku postępowań prowadzonych przez ten organ, jak również w przypadku postępowania prowadzonego przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Natomiast konieczność zasięgnięcia opinii organu inspekcji sanitarnej została ukształtowana poprzez wymienienie decyzji, które jako kolejne muszą zostać uzyskane przed rozpoczęciem realizacji inwestycji (zob. art. 70 ust. 1 pkt 2 ustawy ocenowej).

wane ogólnie. Jest to jednak już odrębne zagadnienie używania przez ustawodawcę pojęć niedookreślonych, które – ze względu na przyjęte w artykule rozumienie uznania administracyjnego – nie mieszczą się w kategorii tego ostatniego.

W zakresie drugiego z wyróżnionych na początku rozdziału przypadków, tj. związania bądź uznania w zakresie dopuszczalności wydania pozytywnej lub negatywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ustawodawca przyjął następujące rozwiązanie. W ustawie nie ma wyodrębnionej jednostki, w której zostałyby zebrane wszystkie przypadki warunkujące wydanie decyzji negatywnej. Kwalifikację w przyjętym podziale musi dostarczyć analiza poszczególnych regulacji ustawy ocenowej. Ostateczny wynik utrudnia przyznanie organom znacznej swobody na etapie postępowania dowodowego, ustalania konsekwencji dla środowiska planowanego przedsięwzięcia. Nie budzi wątpliwości, że organ odmawia wydania pozytywnej decyzji m.in. w następujących wypadkach:

- (1) Niezgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 ustawy ocenowej). Dotyczy tych przedsięwzięć, których realizacja jest planowana na terenach, dla których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego został uchwalony. Warunek ten nie ma charakteru bezwzględny, tzn. nie dotyczy wszystkich przedsięwzięć, bowiem w tym samym ustępie ustawodawca wprowadził wyłączenia obowiązku badania zgodności dla niektórych z nich¹⁰.
- (2) Braku zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany, jeżeli z oceny oddziaływania na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w innym wariantcie niż ten wybrany przez inwestora (art. 81 ust. 1 ustawy ocenowej). Dotyczy tylko decyzji wydawanej po ocenie. Nie chodzi tutaj wyłącznie o inny wariant lokalizacyjny, ale również modyfikacje w stosunku do

¹⁰ Z obowiązku badania zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zostały wyłączone następujące przedsięwzięcia będące przedmiotem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach: decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanej dla drogi publicznej; dla linii kolejowej o znaczeniu państwowym; dla przedsięwzięć Euro 2012; dla przedsięwzięć wymagających koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin; dla inwestycji w zakresie terminalu; dla inwestycji związanych z regionalnymi sieciami szerokopasmowymi; dla budowli przeciwpowodziowych realizowanych na podstawie ustawy z 8.7.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych oraz dla inwestycji w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej lub inwestycji towarzyszących.

zaproponowanych przez inwestora np. rozwiązań technologicznych. Z przywołanego przepisu nie wynika, czy inny wariant, który może zaproponować organ prowadzący postępowanie, może być wybrany tylko spośród wariantów zaproponowanych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, czy też może być to wariant „wymyślony” przez organ. Wydaje się, że brzmienie przepisu nie wiąże organu wskazywaniem tylko spośród wariantów zaproponowanych przez wnioskodawcę. Nie oznacza to jednak dla organu zupełnej dowolności w zakresie wyboru wariantów – muszą one zawsze wynikać z przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko. Odwołując się do oceny, ustawodawca dążył do podkreślenia faktu, że nowy wariant wskazywany przez organ powinien być korzystniejszy dla ochrony dobra, jakim jest środowisko¹¹.

- (3) Jeżeli z oceny oddziaływania na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, a za realizacją przedsięwzięcia nie przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym i brak jest rozwiązań alternatywnych (art. 81 ust. 2 ustawy ocenowej oraz art. 34 ustawy z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody¹²). Dotyczy tylko decyzji wydawanych po ocenie i to tylko tych, które swoim oddziaływaniem obejmują obszar Natura 2000.
- (4) Jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (art. 81 ust. 3 ustawy ocenowej). Jak zasadnie zauważył K. Gruszecki, wydanie negatywnej decyzji musi poprzedzać ustalenie, „że konkretne oceniane przedsięwzięcie uniemożliwi osiągnięcie celów zawartych w planie gospodarowania wodami konkretnego dorzecza (w zależności od dorzecza mogą one być różne). Dlatego też – w zależności od celów środowiskowych stawianych przed konkretnymi dorzeczami

¹¹ Zdaniem M. Behnke, działanie podejmowane przez organ przy wskazywaniu nowego wariantu noszą cechy uznania administracyjnego „uznanie nie jest nieograniczone i nie może przybrać cech dowolności, zaś granice tego uznania wyznaczane są przede wszystkim przez zasadę prawdy obiektywnej”. Wydaje się jednak, że uznanie zostało potraktowane znacznie szerzej niż przyjęte w artykule wąskie rozumienie tej instytucji prawa administracyjnego. *Analiza wariantowa jako przesłanka wskazania wariantu innego niż proponowany przez inwestora lub odmowy wydania decyzji środowiskowej* [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010, s. 67.

¹² Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, ze zm. (dalej: ustawa o ochronie przyrody).

– takie samo przedsięwzięcie na terenie jednego dorzecza będzie mogło być zrealizowane, a na terenie innego już nie”¹³.

Podstawy do wydania negatywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach mogą wynikać także z przyjęcia zakazów w parkach krajobrazowych¹⁴, czy obszarach chronionego krajobrazu¹⁵ zgodnie z ustawą o ochronie przyrody. Przywołane zakazy nie dotyczą jednak realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko wykazała brak znacząco negatywnego wpływu na ochronę przyrody obszaru chronionego krajobrazu.

Od charakteru samej decyzji należy odróżnić charakter warunków realizacji przedsięwzięcia nakładanych w decyzji po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko. Organ jest obowiązany ustanowić takie warunki, aby zapewnić ochronę środowiska na odpowiednim poziomie. Istnieje tu pewien obszar swobody w zakresie oceny „jak inwestor powinien realizować przedsięwzięcie” na etapach budowania i eksploatacji, aby jak najmniej negatywnie oddziaływało na środowisko. Wskazanego zakresu swobody nie powinno zaliczać się do uznania administracyjnego, dlatego, że swoboda ta nie obejmuje wyboru konsekwencji prawnych aktu administracyjnego. Wynika to z faktu, że sfera uznania administracyjnego nie jest jedynym zakresem swobody posiadanej przez organy administracyjne i wykorzystywanej w sposób arbitralny¹⁶.

Takie samo stanowisko dotyczące zakwalifikowania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do aktów związanych wynika z orzecznictwa. WSA w Łodzi w wyroku z 18.11.2011 r. (sygn. akt II SA/Łd 439/11¹⁷) stwierdził: „[o]znacza to, iż organ właściwy do wydania tej decyzji winien przeprowadzić postępowanie przewidziane przepisami powołanej ustawy (...) i jest zobligowany wydać tę decyzję, jeżeli inwestor spełni wymagania określone przepisami ustawy”. Zdaniem WSA w Krakowie, wyrażonym w wyroku z 12.4.2010 r. (sygn. akt II SA/Kr 42/10), decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przez to, że wprowadza „ograniczenia w wykonywaniu prawa wła-

¹³ K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. Komentarz do art. 81, LEX/el. 2013.

¹⁴ Patrz art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁵ Patrz art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁶ A. Błaś, J. Jendrośka, *Granice dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysł 2000, s. 87.

¹⁷ Jeżeli nie zaznaczono inaczej, orzeczenia wykorzystane w artykule pochodzą z CBOSA, dostępne na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl

sności do nieruchomości, które jest chronione przez art. 21 Konstytucji RP, należy przyjąć, że organy w tym zakresie nie mają swobody działania. Katalog podstaw wydania decyzji negatywnych ma charakter zamknięty, zaś wynika z całokształtu regulacji prawnych¹⁸.

3. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach: akt deklaratoryjny, czy konstytutywny?

Drugim zagadnieniem artykułu jest przyporządkowanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do aktów deklaratoryjnych lub konstytutywnych. Analiza będzie dotyczyła zarówno decyzji wydanej po ocenie, jak również decyzji bez oceny.

W doktrynie prezentowane są stanowiska różne dotyczące kwalifikowania aktów ze względu na tę cechę. Te najbardziej skrajne kwestionują zasadność teoretycznego podziału aktów administracyjnych na dwie przeciwstawne grupy¹⁹, czy też wskazują na brak ostrości podziału, przez co jego niedoskonałość²⁰. Zdaniem E. Ochendowskiego podział na akty deklaratoryjne i konstytutywne nie jest ostry, chodzi raczej o nasilenie elementów konstytutywnych czy deklaratoryjnych w poszczególnych aktach²¹.

W orzecznictwie można spotkać wypowiedzi klasyfikujące decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach jako decyzję deklaratoryjną²², wiążące deklaratoryjność z brakiem wykonalności decyzji. W doktrynie natomiast wskazuje się, że ma ona charakter konstytutywny²³ popierając stanowisko argumentem, że tego typu decyzje tworzą nowy stan prawny, który polega na umożliwieniu wystąpienia o wydanie kolejnej decyzji na określonych warunkach dotyczących wymagań środowiskowych.

¹⁸ Chociaż wyrok zapadł w stanie prawnym, gdy podstawa prawna do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zawarta była w ustawie z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska, ze względu na przejęcie w ustawie ocenowej konstrukcji w zakresie związania decyzji, stanowisko sądu zachowuje aktualność również w stosunku do obecnego stanu prawnego.

¹⁹ Szerzej zagadnienie podziału na decyzje deklaratoryjne i konstytutywne omawia M. Kamiński *Teoretyczne problemy podziału decyzji administracyjnych na deklaratoryjne i konstytutywne a zagadnienie ich skuteczności temporalnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 5.

²⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 1998, s. 163; tak samo J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź-Zielona Góra 1998, s. 81.

²¹ E. Ochendowski, op.cit., s. 163.

²² Zob. postanowienie WSA w Łodzi z 13.7.2011 r., sygn. akt II SA/Łd 645/11.

²³ G. Dobrowolski, op.cit., s. 301.

W związku z tym, że żadne z przywołanych stanowisk nie jest opatrzone szczegółowym uzasadnieniem, zasadne jest poszukanie argumentów przemawiających za jednym lub drugim przedstawionym stanowiskiem.

Zacznę od przedstawienia najważniejszych tez z dorobku doktryny w tym zakresie. W oparciu o kryterium dystynkcyjne wywołania skutków²⁴, czy też sposób kształtowania stosunków prawnych²⁵, w doktrynie został dokonany podział na decyzje, których bezpośrednią podstawą skutków prawnych jest ustawa (decyzje deklaratoryjne) oraz te, które same stanowią podstawę tych skutków (decyzje konstytutywne). Podkreśla się, że decyzje deklaratoryjne same nie tworzą nic nowego w porządku prawnym, potwierdzają jedynie w sposób wiążący, że w danej sytuacji wynikają z ustawy określone prawa i obowiązki²⁶. Ich wydanie jest jednak konieczne, bowiem dopiero od tej chwili można skutecznie powoływać się na to prawo²⁷. Natomiast decyzje konstytutywne tworzą, zmieniają lub uchylają stosunki prawne. Mają one charakter twórczy²⁸, ponieważ nadają prawa lub nakładają obowiązki na podstawie norm prawa, ale same są bezpośrednim ich źródłem²⁹. W konsekwencji przyjmuje się, chociaż nie bez zastrzeżeń ze strony doktryny³⁰, że decyzje deklaratoryjne wywołują skutki prawne *ex tunc*, podczas gdy decyzje konstytutywne – *ex nunc*.

K. Ziemiński wskazuje, że przy kryterium rozróżniania aktów konstytutywnych i deklaratoryjnych istotne jest nie jedynie to, czy akt wywołuje skutki prawne na przyszłość (akt konstytutywny), czy też włącznie z mocą wsteczną i na przeszłość (akt deklaratoryjny), lecz także to, czy aktem można określić moment, od którego wywołane zostają skutki prawne, czy też moment, od którego występują skutki prawne jest określony wprost przez prawodawcę, jako powiązany z wystąpieniem określonego stanu faktycznego. Ze względu na różnorodne skutki, które może wywołać akt, istotne są wyłącznie takie, dla osiągnięcia których został wydany³¹.

²⁴ Ibidem, s. 51.

²⁵ R. Michalska-Badziak [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2000, s. 346.

²⁶ Ibidem, s. 346.

²⁷ E. Ochendowski, op.cit., s. 163.

²⁸ R. Michalska-Badziak, op.cit., s. 346.

²⁹ M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, wyd. 14, Warszawa 2011, s. 147.

³⁰ M. Kamiński, op.cit., s. 56–59.

³¹ K. Ziemiński, *Decyzja deklaratoryjna a konstytutywna – teoria i praktyka* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysław-Rzeszów 2011, s. 994–995.

Odnosząc przywołane stanowiska do przedmiotu artykułu można wskazać dwa zasadnicze skutki decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach: pierwszy stanowi określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia (z zastrzeżeniem, że inna jest jego istota przy decyzji wydanej bez oceny, a inna – przy decyzji po ocenie), drugi – możliwość kontynuowania przygotowywania rozpoczęcia procesu inwestycyjnego poprzez zainicjowanie kolejnego postępowania administracyjnego w celu uzyskania pozwolenia uprawniającego do rozpoczęcia robót. Powyższa charakterystyka dotyczy obu typów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jednak w stosunku do decyzji wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko wymaga ona uzupełnienia o stwierdzenie, że decyzja taka określa m.in. warunki wykorzystania terenu, zawiera stanowisko odnośnie konieczności wykonania kompensacji przyrodniczej, nakłada obowiązek przeprowadzenia monitoringu, gdy ich zasadność wynika z oceny oddziaływania na środowisko, przedstawia stanowisko w sprawie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w przypadku określonych typów przedsięwzięć³². Ma to zasadnicze znaczenie dla omawianego przyporządkowania do decyzji konstytutywnych, czy deklaratoryjnych, bowiem o ile skutki są określone w ustawie, o tyle określenie warunków wykorzystania terenu należy do organu administracyjnego i w tym zakresie oparte jest na luzie decyzyjnym.

Kwalifikacja decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wywołuje trudności w jednoznacznym przyporządkowaniu w ramach omawianego podziału. Mniemam, w takiej decyzji nie jest dopuszczalne zawieranie elementów właściwych decyzji wydanej po przeprowadzeniu oceny, o których mowa w art. 82 ustawy ocenowej. Niewątpliwie decyzja ta jest aktem ustalającym w sposób wiążący, że w danej sytuacji wynikają z mocy ustawy uprawnienia do kontynuowania procesu inwestycyjnego. Potwierdza, że zaszły przewidziane prawem przesłanki do wydania takiego aktu. Są to cechy właściwe decyzjom deklaratoryjnym. Trudno jednak w przypadku takiej decyzji ustalić moment spełnienia przesłanek, biorąc pod uwagę, że są nimi warunki zawarte w art. 63 ust. 1 ustawy ocenowej stanowiące kwalifikację pod kątem nałożenia obowiązku oceny oddziaływania na środowisko. Powyższe wskazuje, że decyzja wydawana bez oceny posiada większość cech, które pozwalają zakwalifikować ją jako akt o większym nasileniu elementów deklaratoryjnych.

³² Elementy, jakie zawiera decyzja zostały wymienione w art. 82 ustawy ocenowej.

Natomiast decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną po ocenie oddziaływania należy zaliczyć z punktu widzenia dokonywanej klasyfikacji do aktów o charakterze mieszanym, o większym, niż decyzja bez oceny, nasileniu cech konstytutywnych. Przesądzają o tym m.in. zawierane w tej decyzji warunki wykorzystania terenu, określenie obowiązku i sposobu wykonania kompensacji przyrodniczej, szczegółowe warunki monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, dwa ostatnie jeżeli wynikają z oceny oddziaływania na środowisko. W ich zakresie decyzja ma charakter twórczy, ponieważ jest bezpośrednim źródłem obowiązków nakładanych na inwestora wskazujących jak, ze względów środowiskowych, inwestor powinien realizować przedsięwzięcie.

4. Podsumowanie

Przedstawiona w pierwszej części artykułu analiza wskazująca na związany charakter decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dotyczy zarówno decyzji wydanej bez oceny, jak również decyzji po ocenie. Przedstawiony podział nie ma jednak tylko charakteru teoretycznego, ale ma swój wymiar praktyczny. Wpisuje się – w części – w głos P. Gołaszewskiego³³ opowiadający się za dopuszczalnością zmiany decyzji związanych w trybie trybów nadzwyczajnych z art. 154 k.p.a. albo 155 k.p.a. Trudno bowiem wyobrazić sobie brak możliwości zmiany na przykład warunków wykorzystania środowiska, czy postanowień dotyczących monitoringu wskazanych w decyzji wydanej po ocenie. Pomimo tego, jak wskazuje analiza przeprowadzona w artykule, jest to decyzja związana, taka zmiana powinna być dopuszczalna. Potwierdza to zarówno praktyka postępowania przez organy administracji właściwe do wydawania decyzji, które dokonują takich zmian, jak również sam ustawodawca, który w art. 87 ustawy ocenowej nakazuje do zmian decyzji stosować odpowiednio art. 155 k.p.a., z zastrzeżeniem, że zgodę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lub podmiot, na którego została przeniesiona decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.

Większe wątpliwości wzbudza dopuszczalność zmiany w trybie art. 155 k.p.a. decyzji wydanej bez oceny. Treścią rozstrzygnięcia jest brak

³³ P. Gołaszewski, *Dopuszczalność zmiany (uchylenia) decyzji związanej w postępowaniu administracyjnym – uwagi krytyczne na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Monitor Prawniczy” 2012, nr 19, s. 1027 i n.

nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania. Jeżeli ewentualna zmiana miałaby dotyczyć nałożenia tego obowiązku, wykorzystanie trybu nadzwyczajnego z art. 155 k.p.a. nie byłoby dopuszczalne.

Warto jeszcze odnieść się do stanowiska prezentowanego w doktrynie, że akty deklaratoryjne wydane prawidłowo nie mogą ulec zmianie, ani uchyleniu, co utożsamiane jest z trwałością aktu. Stanowisko o braku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wyrażone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie będzie mogło zostać zmienione w trybie art. 155 k.p.a. Natomiast w takim trybie będą mogły zostać zmienione m.in. warunki wykorzystania terenu zawarte w decyzji wydanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko, czy rozstrzygnięcie w zakresie monitoringu.

Dotyczy to przede wszystkim nasilenia cech deklaratorywności i konstytutywności decyzji, gdzie głównym, ale nie jedynym elementem różnicującym będą warunki wykorzystania terenu określone w decyzji wydanej po ocenie. Różnice też dotyczą aspektu związania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Nie zawsze te same okoliczności, które będą determinowały wydanie pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach poprzedzonej oceną oddziaływania na środowisko, będą również odnosiły się do sytuacji, gdy takiej oceny nie przeprowadzono. Analizując przywołane w artykule przypadki można stwierdzić, że niektóre podstawy do wydania negatywnej decyzji dotyczą tylko decyzji wydanej bez obowiązku przeprowadzenia oceny, inne tylko decyzji wydanej po ocenie.

Decision on environmental conditions: act constrained or discretionary, declaratory or constitutive? Legal analysis

The issue of the article is to put the decision on environmental conditions within the classification elaborated in doctrine concerning the characteristic of administrative decisions. First is – the constrained or discretionary act. The second regards the constitutive or declaratory characteristic. In the analysis is taken into account that the same name: decision on environmental conditions is given to the decision issued after screening procedure and the same when environmental impact assessment was carried out. As far as the first characteristic is concerned, this is less important, as in both case such decision is constrained. In second case decision on environmental conditions issued after screening proceeding should be qualified as declaratory act while decision issued after environmental impact assessment has more constitutive feathers.