

Iwona Małgorzata Szkotnicka\*

## **ROLA WNIOSKÓW I OPINII SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH W PROCESIE PODEJMOWANIA PRZEZ ORGANY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO DECYZJI ŚRODOWISKOWYCH W SPRAWACH INWESTYCJI W OCHRONIE ŚRODOWISKA**

### **1. Wprowadzenie**

Stosowanie przepisów ustawy z dnia 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.), zwaną dalej uioś, powoduje określone problemy praktyczne. Staje się to źródłem różnych interpretacji, rzutujących na treść podejmowanych decyzji, które ze względu na wagę i rolę czynników środowiskowych w funkcjonowaniu lokalnych społeczności, mają dla nich istotne znaczenie. Intencją ustawodawcy było stworzenie instrumentu prawnego pozwalającego m.in. na włączenie lokalnych społeczności w proces podejmowania decyzji środowiskowych, związanych z ochroną środowiska, a zwłaszcza dotyczących działalności inwestycyjnej w środowisku naturalnym. Przyjęta w takim kształcie i znaczeniu regulacja ustawowa objęła swoim zakresem problemy związane z przygotowaniem projektów, planów

---

\* Mgr Iwona Małgorzata Szkotnicka – Wydział Prawa i Administracji, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie.

lub programów, koncepcji, studiów, strategii i polityk, dotyczących środowiska, jego wykorzystania oraz ochrony, a który także objął swoją regulacją wydawanie wszelkich decyzji związanych z korzystaniem ze środowiska oraz jego ochroną. Włączenie społeczności lokalnych w proces podejmowania decyzji środowiskowych, związanych z ochroną środowiska, a zwłaszcza dotyczących działalności inwestycyjnej w środowisku naturalnym zgodne jest zresztą z normami międzynarodowymi przyjętymi przez Polskę w tym zakresie<sup>1</sup>.

Problem ten jest o tyle ważny, że większość z tych inwestycji, poza swoim oczywistym celem gospodarczym, może powodować również zmiany w środowisku mogące w różny sposób oddziaływać na zamieszkujące je społeczności<sup>2</sup>. Poza wprowadzeniem zasady o włączeniu społeczeństwa w działania organów samorządu terytorialnego uprawnionych do wydawania decyzji dotyczących lokalizacji oraz warunków realizacji inwestycji, które zawsze w znaczący sposób lub tylko potencjalnie znaczący sposób mogłyby oddziaływać na środowisko, podany został również sposób postępowania organu samorządu terytorialnego uprawnionego do wydawania decyzji środowiskowej. Podjęcie problemu udziału społeczności lokalnych w procesie podejmowania decyzji środowiskowych w sprawach inwestycji w ochronie środowiska, a zwłaszcza ukazanie tego problemu od strony instrumentów prawnych stosowanych w tym postępowaniu, związanych z udziałem społeczności lokalnych przy wydawaniu przez organ samorządu terytorialnego decyzji środowiskowych wydaje się istotne z pozycji przesłanki stosowania odpowiednich przepisów a praktyką znajdująca ocenę w orzecznictwie sądowym. Zarówno bowiem przesłanki materialne, jak i procesowe związane z udziałem lokalnych społeczności w procesie podejmowania przez organy samorządu terytorialnego decyzji środowiskowych, zwłaszcza w sprawach inwestycji w ochronie środowiska, warunkują ważność oraz prawidłowość postępowania, ale także skuteczność decyzji środowiskowych podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego.

---

<sup>1</sup> Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus 25.6.1998 (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706) oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/92/UE z 13.12.2011r., implementowana do prawa polskiego m.in. poprzez uchwalenie uioś. Zgodnie z treścią art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2) każde Państwo Członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Obowiązek przestrzegania i uwzględniania z urzędu prawa wspólnotowego przy wydawaniu decyzji administracyjnych spoczywa na wszystkich organach administracji publicznej właściwych w sprawie. Dotyczy to także organów odwoławczych (S. Biernat, *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004, s. 39-40 i 45).

<sup>2</sup> Rodzaje tych przedsięwzięć określone zostały rozporządzeniem Rady Ministrów z 9.11.2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz.U. 2004 Nr 257, poz. 2573).

## 2. Obowiązek przeprowadzenia przez organ samorządu terytorialnego oceny planowanego przedsięwzięcia na środowisko

Przepisy ustawy środowiskowej powodują po stronie organu samorządu terytorialnego uprawnionego do wydania decyzji środowiskowej obowiązek podjęcia działań w zakresie przeprowadzenia oceny o charakterze merytorycznym. Jednym z trzech zasadniczych obowiązków, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 uioś, jest zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, które obok weryfikacji raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz uzyskaniu wymaganych ustawą opinii i uzgodnień, jest istotne dla przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Obowiązek ten wynika wyraźnie z art. 85 ust. 2 pkt 1 uioś, nakazującemu organowi uprawnionemu do wydania decyzji odniesienie się do tych kwestii w uzasadnieniu wydanej decyzji<sup>3</sup>. W istocie więc przeprowadzenie prawidłowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na lokalne środowisko służy przeciwdziałaniu szkodom, jakie mogą powstać w przypadku jego realizacji (wyrok WSA w Krakowie z 5.11.2014 r., II SA/Kr 809/14, CBOSA).

Przeprowadzenie postępowania wymagające udziału społeczeństwa w podejmowaniu przez organ decyzji środowiskowej wynika z przesłanek ustawowych. Podkreślenia wymaga, że organ zobowiązany jest do zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 79 uioś)<sup>4</sup>. Zgodnie z art. 4 uioś każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą<sup>5</sup>, podobnie jak każdy ma również prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą<sup>6</sup>, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa (art. 5 uioś). Zasady te pozwalają na uznanie, że udział ten jest również zagwarantowany w sprawach wydania decyzji z zakresu ochrony środowiska lub przyjęcia projektu polityki, strategii, planu lub programu rozwoju i restrukturyzacji oraz projektu studium i planu zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego są obowiązane do udostępnienia każdemu informacji o środowisku i jego ochronie

---

<sup>3</sup> B. Rakoczy, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2010, s. 239-240.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 227.

<sup>5</sup> J. Jendrośka, W. Radecki, *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z komentarzem*, Wrocław 1999, s. 3.

<sup>6</sup> Ustawodawca połączył zasadę prawa do informacji z ocenami oddziaływania na środowisko oraz z zasadą udziału społeczeństwa w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska. Zasada prawa do informacji zredukowana jest tylko do ocen oddziaływania na środowisko, tracąc swój uniwersalny charakter, B. Rakoczy, *Komentarz...*, s. 23.

znajdujących się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone wynika ponadto z przepisu art. 8 uioś, co może obejmować liczne kwestie szczegółowe, dotyczące stanu elementów środowisk, takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie<sup>7</sup>. Zasadą jest w takich sprawach, że społeczeństwo musi mieć możliwość zdobycia wiadomości na każdym etapie prowadzonego postępowania, aby udział jego nie był znikomy oraz posiadać informację o uprawnieniach do zapoznania się z rozstrzygnięciem kończącym postępowanie w sprawach wymagających udziału społeczeństwa<sup>8</sup>. Z kolei zgodnie z art. 29 uioś każdy ma również prawo do składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa<sup>9</sup>.

### **3. Postępowanie z udziałem społeczeństwa w procesie wydawania decyzji środowiskowej**

#### **3.1. Elementy proceduralne**

W postępowaniu z udziałem społeczeństwa ważne są niewątpliwie elementy proceduralne. Udział ten winien być zapewniony już przed wydaniem decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą (art. 30 uioś). Nie jest przy tym istotne wskazanie fazy postępowania, w jakiej udział ten miałby być zapewniony, ale poprzedzać on powinien wskazane zdarzenia<sup>10</sup>. Przyjęcie natomiast zasady, że wystarczającym udziałem społeczeństwa w postępowaniu będzie poddanie się decyzji uzyskanej w ramach kontroli hierarchicznej, a następnie sądowej, może być spóźnione. Udział społeczeństwa może być więc wielostronny i wieloetapowy, zależny od rodzaju i liczby decyzji, które muszą być wydane w postępowaniu. Zgodnie z art. 33 ust.1 pkt 7 uioś jeszcze przed wydaniem i zmianą decyzji wymagających udziału społeczeństwa organ samorządu terytorialnego właściwy do wydania decyzji winien podać odpowiednie dane do

---

<sup>7</sup> Zob. też art. 9 zakres przedmiotowy informacji. Organ udziela takich informacji, które są w jego posiadaniu i takich, które są dla niego przeznaczone. Oznacza, że nie jest zobowiązany do udzielania wszelkich informacji, B. Rakoczy, *Komentarz...*, s. 33.

<sup>8</sup> K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, Wrocław 2009, s. 203-204.

<sup>9</sup> Zgodne jest to z art. 6, art. 7 i art. 8 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus 25.6.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. nr 78, poz. 706). Pojęcie każdy należy pojmować rozszerzająco, obejmując wszystkich, którzy mogą składać wnioski, odróżniając składanie uwag od wniosków, zob. B. Rakoczy, *Komentarz...*, s. 97.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 99.

publicznej wiadomości<sup>11</sup>. Do wiadomości publicznej podawane są informacje o: 1) przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, wszczęciu postępowania, przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie 2) organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i uzgodnień 3) możliwości zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu 4) możliwości składania uwag i wniosków<sup>12</sup> 5) sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie na obowiązek wyznaczenia społeczeństwu 21-dniowego terminu do składania wniosków i uwag w sprawie, wobec których organ winien zająć stanowisko. Termin 21 dni służyć ma gwarancji zapewnienia faktycznego udziału społeczeństwa. Dlatego wskazana jest ścisła interpretacja tego przepisu, wykluczająca wyznaczanie przez organ dowolnych terminów na składanie uwag i wniosków (wyrok WSA w Białymstoku z 6.11.2014 r., II SA/Bk 404/14, CBOSA). Wypada podkreślić, że wskazany przez ustawodawcę termin należy uważać za zawity; uwagi wniesione po terminie 21 dni organ pozostawia bez rozpatrzenia (art. 35 uioś). Jest to skutek materialnoprawny. Wnioski złożone po tym terminie mogą być przez organ uwzględnione, ale jedynie z urzędu, jeśli informacje w nich zawarte będą ważne. Termin 21-dniowy służy możliwości składania uwag i wniosków na wcześniejszym etapie postępowania, niż po zgromadzeniu całości materiału dowodowego w sprawie. Umożliwia to społeczeństwu udział już we wstępnym stadium postępowania. Należy uznać, że w przypadku, gdy w trakcie trwania wyznaczonego 21-dniowego terminu w aktach sprawy nie znajdują się stanowiska innych, właściwych organów, to organ samorządu terytorialnego po

---

<sup>11</sup> Przyjmuje się, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 11 uioś, przez podanie informacji do publicznej wiadomości rozumie się: a) udostępnienie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, organu właściwego w sprawie b) ogłoszenie informacji, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego w sprawie c) ogłoszenie informacji przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia, a w przypadku projektu dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa - w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu d) w przypadku gdy siedziba organu właściwego w sprawie mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot postępowania - także przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot postępowania. Zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t. j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm., dalej cyt.: k.p.a.), gdy liczba stron przekracza 20 dopuszczalne jest powiadamianie przez obwieszczenie. Obwieszczenie stanowi wyjątek od powiadamiania stron poprzez doręczenie pism procesowych oraz orzeczeń organu, nie może zatem jego dopuszczalność w konkretnej sprawie być oceniana rozszerzająco, ale też zwięźająco bez wcześniejszego ustalenia wykazu stron.

<sup>12</sup> W poglądzie wyrażonym w komentarzu do art. 31 prawa ochrony środowiska uznaje się, że chodzi o szeroki zakres podmiotowy, obejmujący wszystkich, którzy są zdolni do składania uwag i wniosków, nie wykluczając także organizacji osób należących do społeczeństwa w formie osób prawnych, niekoniecznie będących organizacjami ekologicznymi. Zob. J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 100-101.

ich uzyskaniu nie jest zobowiązany do ponownego wyznaczenia 21-dniowego terminu<sup>13</sup>.

Z innych proceduralnych kwestii przyjmuje się, że organ uprawniony do wydania decyzji środowiskowej powinien wskazać organ właściwy do rozpatrzenia uwag i wniosków, jak również podać termin i miejsce ewentualnej rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, o której mowa w art. 36 uioś, jeżeli ma być ona przeprowadzona<sup>14</sup> oraz poinformować o postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone. Istotne znaczenie w procesie prawidłowego postępowania w sprawach wydawania decyzji środowiskowych ma także sposób powiadomienia przez organ administracji publicznej lokalnej społeczności, a zwłaszcza kwestia odróżnienia zawiadomień od obwieszczeń wydawanych dla stron (na podstawie art. 74 ust 3 uioś w zw. z art. 49 k.p.a). Kwestie te są istotne ze względu na prawidłowość ustalenia adresatów, jak też wyznaczania przez organ terminów do zapoznania się z aktami sprawy oraz składania wniosków, czy też sposobów liczenia terminów procesowych dla stron postępowania. Uwagi i wnioski, czynione przez społeczeństwo w procesie podejmowania decyzji środowiskowych, mogą być wnoszone w formie pisemnej, ustnie do protokołu, za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 34 uioś). Wnioski społeczeństwa, co należy podkreślić, powinny być wniesione dla ich ważności w trybie uoiś, nie zaś, jak to się zdarza przy błędnej kwalifikacji, przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198), gdyż te nie stanowią przepisów prawa materialnego w postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowej.

### **3.2. Czynniki materialne. Udział społeczeństwa w ocenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Ocena opinii społeczeństwa**

Z punktu widzenia materialnych przesłanek postępowania z udziałem społeczeństwa istotne znaczenie ma ustosunkowanie się przez organ do

---

<sup>13</sup> Organ prowadzący postępowanie powinien również zadbać o odpowiednie poświadczenia dokumentujące dzień wywieszenia ogłoszenia oraz okres jego pozostawiania w danym miejscu (por. wyrok WSA w Poznaniu z 8.09.2004 r., II SA/Po 807/02, CBOSA) oraz wyrok WSA w Poznaniu z 3.12.2004 r. (II SA/Po 2216/02, CBOSA).

<sup>14</sup> Regulacja zawarta w art. 36 uioś nie obliuguje organu prowadzącego postępowanie środowiskowe do przeprowadzenia rozprawy. Organ przeprowadzi ją natomiast w przypadku uznania, że umożliwi ona zebranie w jednym czasie i miejscu wszystkich uczestników postępowania w danej sprawie, którzy mogą bezpośrednio dopełnić czynności procesowych, zwłaszcza wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności stanu faktycznego (art. 7 k.p.a.), powiększenia zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.), informowanie o okolicznościach faktycznych i prawnych (art. 9 k.p.a.), czynny udział w postępowaniu (art. 10 k.p.a.). Środki te mają charakter katalogu zamkniętego i obligatoryjnego, chociaż przeprowadzenie samej rozprawy ma już charakter fakultatywny, określony w trybie art. 91 § 3 k.p.a., K. Gruszecki, *Komentarz...*, s. 105.

wniosków społeczeństwa zwłaszcza w kontekście przedłożonego przez inwestora raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko<sup>15</sup>. Ocena przedłożonego raportu powinna w szczególności dotyczyć spełnienia przez niego warunków, o jakich mowa w art. 66 uioś oraz jego aktualności i rzetelności sporządzenia, także pod względem ich kompletności. Należy przyjąć, że sam organ nie jest przy tym związany treścią raportu, co powoduje, że dokonując jego oceny powinien dążyć do wydania rozstrzygnięcia odpowiadającego wyrażonej w art. 7 k.p.a. zasadzie prawdy obiektywnej, nawet w sytuacji, gdy nikt nie kwestionuje jego prawidłowości. Rolą organu samorządu terytorialnego jest więc ocena raportu pod kątem poprawności formalnej, tj. zgodności treści raportu z przepisami określającymi sposób jego sporządzenia, logiki wywodów, weryfikacji sporządzenia raportu przez osobą uprawnioną. Raport jest najważniejszym dowodem w sprawie, stanowiącym dokument prywatny (złożony przez inwestora) i jego obiektywizm winien być poddany wnikliwej analizie organu wydającego decyzję (art. 80 k.p.a.), w szczególności ze względu na jego zawartość, o jakiej stanowi art. 66 ustawy środowiskowej. Raport powinien być wszechstronnie analizowany przez organ decyzyjny, a wątpliwości dotyczące jego kompletności, czy rzetelności ocen w nim przedstawionych zobowiązują organ prowadzący postępowanie do nakazania uzupełnienia materiału dowodowego w celu rozważenia wszelkich niejasności w stanie faktycznym sprawy (por. wyrok WSA w Białymstoku z 19.12. 2013 r., II SA/Bk 667/13, CBOSA) i WSA w Gdańsku z 30.06.2011 r., II SA/Gd 312/11, CBOSA). Wiarygodność zawartych w dokumentach oświadczeń winna być oceniana tak samo, jak innych dowodów w sprawie, zwłaszcza, że nie przesądzają one o zgodności zawartych w nich twierdzeń ze stanem faktycznym, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, określoną w art. 80 k.p.a.

Niezależnie od wymagań wynikających z k.p.a., w których brak właściwej weryfikacji przez organy samorządu terytorialnego uczestniczące w procesie wydawania decyzji środowiskowej informacji zawartych w raporcie<sup>16</sup> z powodu nieprzeprowadzenia wyczerpującego postępowania dowodowego i niedokonania wystarczających ustaleń w zakresie negatywnego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia, co powinno mieć istotny wpływ na wynik sprawy, może prowadzić do naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.,

---

<sup>15</sup> J. Śliwa, *Raport o oddziaływaniu na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, „Samorząd Terytorialny” R. XXV, 2015, nr 9, s. 23-41.

<sup>16</sup> Zakres raportu oddziaływania na środowisko precyzuje art. 66 ust. 1-6 uioś. Raport powinien opierać się na szczegółowych i obiektywnych źródłach. Podstawą oceny dla organu nie mogą być wyłącznie dane uzyskane od inwestora oraz wnioski z wizji lokalnej na terenie projektowanej inwestycji. Raport powinien być ponadto podpisany przez osoby, które go przygotowały. Brak podpisu wyklucza bowiem możliwość traktowania go jako dokumentu, w konsekwencji zaś dowodu w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a. Autor opracowania, poza brakiem powiązań z wnioskodawcą, aby je sporządzić, musi posiadać odpowiednią wiedzę specjalistyczną (zob. wyrok NSA z 19.1.2012 r., II OSK 615/11).

czyli rzetelności postępowania. Ponadto, wskutek braku należytego uzasadnienia rozstrzygnięcia organu, sytuacja ta prowadzić może także do naruszenia art. 107 § 3 k.p.a. Pominięcie negatywnego stanowiska mieszkańców wobec inwestycji oraz wniosków zgłoszonych w toku postępowania przy rozstrzygnięciu i uzasadnieniu decyzji – z powodu braku odniesienia się do zarzutów stawianych w toku postępowania do dokumentów przedłożonych przez wnioskodawcę – będzie również oznaczało naruszenie art. 29, art. 30, art. 80 ust. 1 pkt 3 oraz art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. a uioś. Tym bardziej będzie to istotne, że odwoływanie się do udziału społeczeństwa jest tam wyraźnie nakazane. Uczestnicy postępowania z udziałem społeczeństwa mogą kwestionować oceny i dane podawane w raporcie, zgłaszając do niego zastrzeżenia (por. wyrok WSA w Lublinie z 31.03.2013 r., II SA/Lu 845/10, CBOSA). Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, które może pogorszyć zdrowie ludzi oraz jakość ich życia przez pogorszenie warunków środowiska, w którym żyją, może więc stanowić naruszenie prawa materialnego, tj. przepisu art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Traktat Rzymski) i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. UE.L. 2012.26.1) w zw. z art. 5 Konstytucji RP oraz prowadzić do naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 71 ust. 2 pkt 2, art. 80 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 66 ust. 1 pkt 6 i 8, a także ust. 6 uioś oraz art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz.627). Ponadto, przez wydanie decyzji bez wnikliwej i wszechstronnej analizy przedstawionego raportu o oddziaływaniu na środowisko oraz przez przyjęcie wadliwej metodologii zastosowanej w raporcie do opisu przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, postępowanie organu może prowadzić do naruszenia art. 81 ust. 1 oraz art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 66 ust. 1 pkt 5 uioś, polegającego na pominięciu przy wydaniu rozstrzygnięcia takiego wariantu przedsięwzięcia, który byłby najkorzystniejszy dla środowiska przez brak wskazania opisu analizowanych wariantów (poza zaproponowanym), tj. racjonalnego wariantu alternatywnego z punktu widzenia szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. W takim przypadku postępowanie organu będzie stanowiło naruszenie art. 81 ust. 1 oraz art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 66 ust. 1 pkt 7 lit. c uioś poprzez brak rzetelnej analizy, czy i w jakim zakresie proponowany wariant planowanego przedsięwzięcia będzie oddziaływał na dobra materialne, znajdujące się w otoczeniu przedsięwzięcia, w tym na powierzchnię ziemi, krajobraz *etc.*, znajdujące się w otoczeniu przedsięwzięcia.

W uzasadnieniu decyzji środowiskowej zawarte powinny być m.in. informacje o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa, co zgodnie z art. 85 ust. 2 uioś stanowi regulację szczególną w stosunku do przepisów k.p.a. Organ decyzyjny przed wydaniem decyzji środowiskowej ma obowiązek uwzględnienia wyniku postępowania z udziałem społeczeństwa (art. 80 ust. 1 pkt 3 uioś), tym bardziej, że z mocy art. 66 ust. 1 pkt 15 uioś raport powinien zawierać

analizę możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem (wyrok WSA w Białymstoku z 6.11.2014 r., II SA/Bk 404/14, CBOSA). Wydanie przez organ przedmiotowej decyzji, z pominięciem którejś ze wspomnianych wyżej czynności, a jedynie odnotowanie, że miały one miejsce, a zwłaszcza nieodniesienie się do sposobu i zakresu ustaleń zawartych w raporcie, oparcie się na subiektywnej ocenie, a nawet podanie uzasadnienia do decyzji w sposób ogólny, zdawkowo ustosunkowujący się do wspomnianych kwestii merytorycznych oraz proceduralnych, nie dokonujący dostatecznego opisu, może prowadzić do określonych konsekwencji. W przypadku bowiem odmowy wydania decyzji albo wydania jej bez należytego uzasadnienia, zwłaszcza w konsekwencji wniesienia odwołania od decyzji przez inwestora – skutkować to może uznaniem decyzji w postępowaniu odwoławczym za wadliwą, a następnie jej wycofaniem z obrotu prawnego. Zaznaczyć ponadto należy, że uzasadnienie decyzji organu uprawnionego do podjęcia decyzji środowiskowej nie może opierać się w przeważającym stopniu na stanowisku inwestora, prezentowanym w składanych przezeń odpowiedziach na zarzuty formułowane pod adresem raportu. Tego rodzaju praktyka mogłaby wskazywać na nienależyte, niezgodne z treścią art. 107 § 3 w zw. z art. 85 ust. 2 pkt 1 lit a uioś sporządzenie uzasadnienia decyzji środowiskowej.

Podnieść należy również, że w punkcie 1 i 2 art. 80 uioś nakazano oddzielne rozważenie wyników uzgodnień i opinii, o których mowa w jej art. 77 ust. 1 uioś (np. organu ochrony środowiska, organu państwowej inspekcji sanitarnej), od oceny ustaleń zawartych w raporcie oddziaływania na środowisko. Organ zobowiązany jest ustosunkować się do obaw społeczeństwa co do możliwych zagrożeń oraz winien uwzględnić stanowisko społeczeństwa przy określeniu środowiskowych warunków dla planowanego przedsięwzięcia, albowiem może to wpłynąć na konkretne uwarunkowania i wymogi danej inwestycji (wyrok WSA w Łodzi z 5.03.2015 r., II SA Łd 1144/14, CBOSA). Należy jednocześnie podkreślić, że przepisy ustawy nakazują jedynie zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu oraz umożliwienie zgłoszenia uwag i wniosków (niestworzenie tej możliwości traktowane może być jako wada postępowania). Jednakże przepisy ustawy nie nakładają obowiązku uzyskania społecznej akceptacji dla przedsięwzięcia, jeśli nie jest ono oparte na wyraźnych przesłankach dowodowych. Zasada ta ma znaczenie zwłaszcza wówczas, gdy nie zostanie dowiedzione, że przedsięwzięcie pozostaje w sprzeczności z przepisami prawa lub może negatywnie oddziaływać na środowisko. Sam sprzeciw okolicznych mieszkańców – jak pokazuje to orzecznictwo – nie może decydować o odmowie wydania decyzji środowiskowej. Odmawiając wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ powinien wskazać przepis prawa, który uprawniał go do takiej odmowy i określić okoliczności faktyczne potwierdzające spełnienie przesłanek zastosowania takiego przepisu (wyrok WSA w Warszawie z 28.11.2014 r., IV SA/Wa 1821/14, CBOSA). Stanowisko społeczeństwa może jednak wpłynąć na konkretne uwarunkowania i wymogi takiej inwestycji, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w postanowieniach decyzji nakładających na inwestora dodatkowe obowiązki, mające przeciwdziałać lub ograniczać

negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na elementy środowiska, wpływając na uwarunkowania i wymogi danej inwestycji. W tym też celu wydane zostały dyrektywy unijne, przewidujące udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska<sup>17</sup> oraz w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne<sup>18</sup>. Uzupełnieniem tych regulacji na etapie w szczególności postępowania sądowego jest art. 11 dyrektywy parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L z 2012 r. 26 z 28.01. 2012r.). Wskazania zawarte w dyrektywach unijnych nie oznaczają jednak związania organów krajowych i sądów stanowiskiem społeczności względem projektowanego przedsięwzięcia. W dyrektywach chodzi bowiem o realne i rzeczywiste zapewnienie udziału społeczeństwa na wszystkich etapach stosowania prawa z zagwarantowaniem możliwości wypowiedzania się, nie zaś związania organu tymi wypowiedziami. Jeżeli zatem organ krajowy znajdzie przekonującą argumentację w oparciu o dowody przeprowadzone według krajowej procedury, aby uwzględnić negatywne stanowisko społeczności ma obowiązek to uczynić poprzez stosowne postanowienia w decyzji, chyba że dojdzie do wniosku, że inwestycja w wariantcie proponowanym przez inwestora jest niemożliwa do realizacji, a wnioskodawca nie wyrazi zgody na zaproponowany przez organ wariant (art. 81 ust. 1 uioś). Podobne stanowisko wyraził WSA w Łodzi w wyroku z 18.01.2012 r. (II SA/Łd 886/12, CBOSA) oraz WSA w Warszawie w wyroku z 19.12.2013 r. (IV SA/Wa 1092/13, CBOSA). Organ nie ma natomiast prawnej możliwości badania kwestii racjonalności tego stanowiska, tj. czy rzeczywiście obawy społeczności lokalnej mają uzasadnione podstawy w świetle opinii biegłego. Stanowisko społeczeństwa organ ocenia w odniesieniu do raportu i zawartych w nim ustaleń (ewentualnie proponuje inwestorowi inny wariant dla przedsięwzięcia) i uwzględnia je w wydanej przez siebie opinii, a nie przeprowadza dodatkowe dowody na okoliczność, czy stanowisko tej społeczności jest uzasadnione okolicznościami obiektywnymi (por. wyrok WSA w Krakowie z 12.04.2010 r., II SA/Kr 42/10, CBOSA) oraz wyrok WSA w Gdańsku z 24.04.2014 r. (II SA/Gd 888/13, CBOSA). Postępowanie w sprawie oddziaływania inwestycji gwarantuje udział społeczeństwa w tego rodzaju postępowaniach, co oznacza, że stanowisko społeczności może mieć znaczenie

---

<sup>17</sup> Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.05.2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.U. UE nr L 156, s. 17).

<sup>18</sup> Dyrektywa Rady 85/337/EWG z 26.06.1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. UE nr L 175, s. 40 ze zm.) i Dyrektywa 96/61/WE z 25.06.2003 r. (Dz. Urz. UE nr L 156 z 25.06.2003); M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009, s. 186-191.

przy wydawaniu decyzji środowiskowych (wyrok WSA w Warszawie z 19.12.2013 r. (IV SA/Wa 1092/13, CBOSA) oraz wyrok WSA w Krakowie z 5.11.2014 r. (SA/Kr 809/14, CBOSA).

#### 4. Podsumowanie

Udział społeczeństwa w procesie wydawania decyzji środowiskowych wynika nie tylko z możliwości, ale przede wszystkim prawa lokalnych społeczności do wypowiedzania się oraz kształtowania opinii organu samorządu terytorialnego przed wydaniem ostatecznej decyzji. Wymaga to zachowania odpowiedniej procedury postępowania, polegającej na właściwym powiadomieniu społeczności lokalnej, wyznaczeniu terminu do zgłaszania wniosków w postępowaniu oraz dopuszczeniu jej do wypowiedzenia się, zwłaszcza w kwestii raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Pominięcie tej strony działania, jak choćby nieuwzględnienie wniosków lokalnych społeczności, a poprzestaniu na treści raportu, czy też samych uzgodnień, a tym bardziej tylko ich przesłanie do inwestora, przy uwzględnieniu, że obowiązek dokonania oceny, w tym zbadania sprawy i wydania uzasadnienia decyzji spoczywa na organie wydającym decyzję, powoduje wadliwość tego postępowania. Należy podzielać stanowisko zaprezentowane w wyroku NSA z 20.12.2013 r. (OSK II 1620/12), że „celem postępowania, w którym wydaje się decyzje o środowiskowych uwarunkowanych, jest możliwie najlepsze zabezpieczenie środowiska przed negatywnym oddziaływaniem inwestycji, a nie jej zablokowanie”. Zatem protesty społeczne kierowane przeciwko inwestycji należy dogłębnie oceniać, by poznać ich powód. Zdaniem sądu, przy tej ocenie wyważyć należy cel ustawy oraz cel udziału społeczeństwa. W sytuacji stawiania zamierzeniu inwestycyjnemu konkretnych zarzutów popieranymi dowodami i podnoszenia istotnych dla oceny oddziaływania na środowisko okoliczności – należy je wyjaśnić i nie można w takiej sytuacji uznać, by celem protestów było nieuzasadnione zablokowanie inwestycji. Za nie do końca trafny należy zatem uznać pogląd, w którym przyjmuje się, że udział społeczeństwa jest jedynie spełnieniem formalnego i zwyczajowego wymogu, skoro uwzględnienie wyników tego postępowania może wpływać w znaczący sposób na szczegółową ocenę raportu, na podstawie którego organ wydaje decyzję środowiskową, mającą istotne znaczenie dla funkcjonowania lokalnych społeczności.

Wprawdzie ustawa zakładała uzyskanie w procesie podejmowania tych decyzji jedynie wniosków oraz opinii lokalnych społeczności, zawarte jednak w przepisach uwarunkowania dotyczące udziału społeczeństwa w podejmowanych decyzjach środowiskowych, spełniają ważną rolę. Pominięcie tych zasad, względnie wadliwe przeprowadzenie określonej w ustawie procedury postępowania przy wydawaniu decyzji środowiskowych przez organ uprawniony do jej wydania, stać się mogą źródłem zbędnych sporów prawnych i konfliktów.

## Streszczenie

W pracy przedstawiony został problem udziału społeczeństwa w procesie wydawania przez organy samorządu terytorialnego decyzji środowiskowych w sprawach inwestycji w ochronie środowiska, który zapewniony jest przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zapewnienie tego udziału ma istotne znaczenie w procesie prawidłowego wydawania przez organ samorządu terytorialnego decyzji środowiskowej dotyczącej inwestycji w ochronie środowiska.

## Abstract

The paper presents the problem of public participation in the process of making the environmental decisions by local self-governments authorities in matters of investments in environmental protection, which is ensured by the provisions of the Act of 3 October 2008 on sharing information about the environment and its protection, public participation in its protection and on environmental impact assessments. Ensuring this participation is important in the process of correct making the environmental decisions by local self-governments authorities concerning of investments in environmental protection.