

**Ustawa o udostępnianiu  
informacji o środowisku  
i jego ochronie, udziale  
społeczeństwa w ochronie  
środowiska oraz o ocenach  
oddziaływania na  
środowisko. Komentarz**  
Wydanie 3.

# Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>1</sup>

z dnia 3 października 2008 r. (Dz.U. Nr 199, poz. 1227)

Tekst jednolity z dnia 25 maja 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094)

(zm.: Dz.U. 2023, poz. 1113, poz. 1501, poz. 1506, poz. 1688, poz. 1719, poz. 1890, poz. 1906, poz. 2029)

## Dział I. Przepisy ogólne

**Literatura:** *A. Barczak, E. Kowalewska, Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska, Warszawa 2015; P. Chmielnicki (red.), Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2004; Z. Gawlik, w: A. Kidyba (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, Lex/el. 2009; K. Gruszecki, Komentarz do ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Lex/el. 2013, 2023, wyd. IV; tenże, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Warszawa 2017; R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Legalis 2018; H. Knysiak-Sudyka (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2019; S. Rudnicki, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga II. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 1996; P. Suski, Stowarzyszenia w prawie polskim, Warszawa 2001; J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2004.*

## Rozdział 1. Zakres obowiązywania ustawy

### Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa:

- 1) zasady i tryb postępowania w sprawach:
  - a) udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie,
  - b) ocen oddziaływania na środowisko,
  - c) transgranicznego oddziaływania na środowisko;

---

<sup>1</sup> Treść odnośnika publikujemy na końcu ustawy.

- 2) zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska;
- 3) władze publiczne właściwe w sprawach, o których mowa w pkt 1 lit. a;
- 4) organy administracji właściwe w sprawach, o których mowa w pkt 1 lit. b i c.

## Spis treści

	Nb
1. Zakres regulacji . . . . .	1
2. Zakres przedmiotowy . . . . .	2
3. Utworzenie nowych organów . . . . .	3
4. Odniesienie do PrOchrŚrod . . . . .	4
5. Zmiany dotychczasowych regulacji . . . . .	5
6. Procedury o naruszenie . . . . .	6
7. <i>Ratio legis</i> . . . . .	7
8. Prace legislacyjne . . . . .	8
9. Systematyka ustawy . . . . .	9
10. Zakres przedmiotowy ustawy . . . . .	10
11. Uszczegółowienie regulacji . . . . .	11
12. Definicje . . . . .	12
13. Przeniesienie regulacji z PrOchrŚrod . . . . .	13
14. Obowiązki organu . . . . .	14
15. Informacje dla społeczeństwa . . . . .	15
16. Wymogi ustawowe . . . . .	16
17. Udział organizacji ekologicznych . . . . .	17
18. Orzecznictwo . . . . .	18
19. Orzecznictwo – skarga na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji budowlanej . . . . .	19
20. Orzecznictwo – skarga na uchwałę . . . . .	20
21. Orzecznictwo – możliwość przeniesienia decyzji środowiskowej . . . . .	21
22. Orzecznictwo – ocena oddziaływania inwestycji na środowisko . . . . .	22
23. Orzecznictwo – wpływ prowadzenia procedury planistycznej w kwestii zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego . . . . .	23
24. Orzecznictwo – analiza związku oceny oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko dokonywanej w ramach postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę . . . . .	24
25. Orzecznictwo – udział organizacji społecznej w postępowaniu . . . . .	25
26. Orzecznictwo – uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy . . . . .	26

**1 1. Zakres regulacji.** Przepis art. 1 ust. 1 określa, jaki jest zakres przedmiotowy komentowanej ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W pierwszym rzędzie do zakresu przedmiotowego ustawy należy udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie. Do czasu wejścia w życie komentowanej ustawy regulacja ta była objęta przepisami art. 19–24a i art. 30 ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.), zwanej dalej „PrOchrŚrod” lub „Prawem ochrony środowiska”. Obecnie materią tą zajmują się przepisy art. 21–28 ŚrodInfU, do tej materii odnoszą się definicje normatywne zawarte w art. 3 ŚrodInfU, tj. definicja biuletynu informacji publicznej, przez który komentowana ustawa rozumie biuletyn, o którym mowa w ustawie z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

Ustawa rozróżnia przy tym informacje przeznaczone dla organu oraz informacje znajdujące się w posiadaniu organu (art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 ŚrodInfU). Podkreślenia wymaga ustalenie jako zasady, że na warunkach określonych w ustawie każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie (art. 4 ŚrodInfU). Zakres podmiotowy tej normy jest w istocie nieograniczony wobec zastosowania określenia „każdy ma prawo”.

Należy uznać za szczególnie istotne, zamieszczone w rozdziale 2, określającym definicje normatywne, a także normy ogólne takiej zasady jak: rozumienie według komentowanej ustawy oddziaływania na środowisko w taki sposób, że przez to oddziaływanie uznaje się również oddziaływanie na zdrowie ludzi (art. 3 ust. 2 ŚrodInfU). Tak oczywista kwestia, że ludzie i ich zdrowie muszą być objęci ochroną komentowanej ustawy, nabrała znaczenia zasady normatywnej.

**2. Zakres przedmiotowy.** W art. 1 pkt 1 lit. b ŚrodInfU wskazuje się ogólnie, że do zakresu przedmiotowego komentowanej ustawy należy problematyka ocen oddziaływania na środowisko. Dotychczas tematyka ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć była normowana w art. 46–57 PrOchrŚrod. Komentowana ustawa w ramach przedmiotu objętego wskazaną normą zajmuje się w szczególności strategicznymi ocenami oddziaływania na środowisko, programami ochrony środowiska, przedsięwzięciami wymagającymi oceny oddziaływania na środowisko, sporządzaniem raportu o oddziaływaniu na środowisko, wydawaniem decyzji środowiskowych, komisjami do spraw ocen na środowisko czy też sytuacjami, kiedy należy przeprowadzić ponownie ocenę oddziaływania na środowisko. Poszczególne przepisy ustawy określają uwzględniając jej specyfikę zarówno materialnoprawne zasady, jak i tryb postępowania w danych sprawach.

Do przedmiotu ŚrodInfU na mocy art. 1 pkt 2 został zaliczony udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Dotychczas problematyka ta była uregulowana w art. 31–39 PrOchrŚrod. Wprawdzie w tym przepisie wskazuje się, że regulacji podlegają tylko zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, jednakże konkretne regulacje ustawy należy odczytywać w ten sposób, że przedmiotem regulacji są nie tylko same materialnoprawne zasady, ale ustawodawca zdecydował się na unormowanie także pewnych kwestii o charakterze formalnym (procesowym), które mają w tym przypadku charakter zasad.

Ustawa zawiera też regulacje dotyczące zasad i trybu postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko. Dotychczas materia ta była uregulowana w art. 58–69 PrOchrŚrod. Obecnie sprawom tym poświęcone są art. 104–120 ŚrodInfU. Unormowania w tym przedmiocie przybrały znacznie szerszy zakres, niż poprzednio.

**3. Utworzenie nowych organów.** W ustawie przewidziano utworzenie całkowicie nowych organów administracji rządowej – GDOŚ i regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Jako główne zadanie tych organów przewidziano zapewnienie usprawnienia procesu zarządzania środowiskiem w Polsce przy założeniu dążenia do skuteczniejszej absorpcji środków UE. Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska przejęli od wojewodów kompetencje w zakresie ocen oddziaływania na środowisko, ochrony obszarów Natura 2000 i innych obszarów przyrodniczo cennych oraz szkód w środowisku. Przyjęto, że utworzenie nowych, wyspecjalizowanych organów

zapewni zdecydowanie racjonalniejszą dbałość o prounijne stosowanie prawa ochrony środowiska.

- 4 4. Odniesienie do PrOchrŚrod.** Odnosząc się do poszczególnych założeń ustawy, wskazanych jako jej przedmiot, trzeba zauważyć, że większość z zawartych w ŚrodInfU przepisów została wprost przeniesiona z PrOchrŚrod. Zasadniczym zmianom uległy jedynie przepisy dotyczące postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, w tym również w kontekście transgranicznym. W pozostałym zakresie wprowadzono jedynie zmiany o charakterze porządkowym lub redakcyjnym, mającym na celu uściślenie brzmienia przepisów oraz ich dostosowanie do wymogów praktyki lub do wymagań wspólnotowych, a także zmiany wynikające z utworzenia nowych organów GDOŚ oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.
- 5 5. Zmiany dotychczasowych regulacji** w części dotyczącej postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, przede wszystkim miały na celu uwzględnienie zarzutów Komisji Europejskiej, podniesionych w ramach wszczętego przeciwko Polsce postępowania w sprawie o naruszenie przepisów dyrektywy Rady 85/337/EWG z 27.6.1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą Rady 97/11/WE i dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE, zwanej dalej „dyrektywą 85/337/EWG” – naruszenie Nr 2006/2281. Wspomniana dyrektywa została uchylona wraz z przyjęciem 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 (tekst jednolity), Dz.Urz. UE L z 2012 r. Nr 26, s. 1 ze zm., zwanej dalej „dyrektywą oos”.
- 6 6. Procedury o naruszenie.** Dotychczas przeprowadzano dwa etapy przedmiotowej procedury o naruszenie:
- 1) wezwanie do usunięcia uchybień, na które władze polskie udzieliły odpowiedzi pismem z 4.9.2006 r.;
  - 2) przedstawienie uzasadnionej opinii, na którą władze polskie udzieliły odpowiedzi pismem z 18.10.2007 r.

Następnym, formalnym etapem postępowania o powyższe naruszenie, który mógł być wszczęty w przypadku braku akceptacji wyjaśnień oraz propozycji zmian w prawie krajowym, złożonych przez władze polskie, jaki został wprowadzony w odpowiedzi na uzasadnioną opinię, było skierowanie przez Komisję Europejską skargi do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

Jak to wywiedziono w projekcie ŚrodInfU, zmiany normatywne w zakresie będącym jej przedmiotem w znacznej mierze wynikają z uwzględnienia zarzutów odnośnie nieprawidłowej transpozycji dyrektywy 85/337/EWG, a także dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21.5.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. UE L z 1992 r. Nr 206, s. 7), zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”. Zmiany wynikają też z uwag i sugestii Komisji Europejskiej odnośnie prawidłowości transpozycji innych dyrektyw objętych zakresem przedmiotowym regulacji, podniesionych wobec Polski przez Komisję Europejską w sposób formalny lub w drodze nieformalnej, oraz uwzględnienia uwag Komisji odnośnie przedstawianych jej do opiniowania projektów zmian przepisów w tym zakresie.

Wprowadzono również pewne zmiany mające na celu zapewnienie pełnej transpozycji prawa wspólnotowego i usunięcie drobnych luk w transpozycji, nawet jeżeli nie zostały one jeszcze wyraźnie podniesione przez Komisję, ale istniało ryzyko, że mogą one w przyszłości być przedmiotem kolejnych zarzutów.

7. **Ratio legis.** W projekcie ŚrodInfU danej ustawy wyjaśniono, że decyzją o wyodrębnieniu przepisów o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o udziale społeczeństwa i ocenach oddziaływania na środowisko z PrOchrŚrod do projektowanej ustawy podjęto ze względów pragmatycznych – w celu ułatwienia stosowania przedmiotowych przepisów przez adresatów zawartych w nich norm. Przypomniano również, że przed wejściem w życie PrOchrŚrod kwestie uregulowane w przedmiotowym projekcie ustawy także stanowiły materię odrębnej ustawy z 9.11.2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 109, poz. 1157 ze zm.). A zatem projektując ŚrodInfU, kierowano się, dość powszechnie wówczas panującym, poglądem o wyższości tworzenia ustaw szczególnych nad spójnością, kompleksowością regulacji, co następnie okazało się podejściem niewłaściwym.

8. **Prace legislacyjne.** W celu usunięcia naruszeń prawa wspólnotowego wskazanych przez Komisję oraz w celu usprawnienia procesu decyzyjnego przygotowano projekt ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Został on poddany odpowiednim konsultacjom, w tym również przesłany do Komisji Europejskiej. Efektem otrzymanych opinii i uwag było przeredagowanie projektu ustawy oraz wprowadzenie przepisów dotyczących stworzenia nowego organu wyspecjalizowanego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony obszarów Natura 2000. Ostatecznie opracowano nowy projekt ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Należy zauważyć, iż po wyodrębnieniu treści komentowanej ustawy z dotychczasowej kompleksowej ustawy – Prawo ochrony środowiska ustawa ta zawiera obszerną regulację, która została podzielona na 8 działów.

9. **Systematyka ustawy.** Szczególne znaczenie w odniesieniu do kwestii stosowania komentowanej ustawy i dokonywania wykładni jej unormowań należy przypisać normom zamieszczonym w dziale I i II.

W dziale I zostały zawarte przepisy ogólne określające w rozdziale 1 zakres przedmiotowy komentowanej ustawy, zaś w rozdziale 2 definicje podstawowych używanych w ustawie pojęć oraz kluczowe zasady komentowanej regulacji.

10. **Zakres przedmiotowy ustawy.** Podstawową kwestią uregulowaną komentowaną ustawą jest wskazanie w jej przepisach ogólnych zakresu przedmiotowego ustawy. Określony w art. 1 pkt 1 ŚrodInfU zakres przedmiotowy ustawy koresponduje ze stosunkowo długim tytułem ustawy. W tytule jednak mowa jest o tym, że komentowana ustawa jest poświęcona kwestiom takim jak udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenom oddziaływania na środowisko. Przez oddziaływanie na środowisko ustawa w szczególności rozumie transgraniczne oddziaływanie na środowisko. Zakres przedmiotowy ustawy normowany w art. 1 pkt 1 ŚrodInfU jednoznacznie wskazuje, że w kwestiach takich jak udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie,

ocenach oddziaływania na środowisko oraz transgranicznego oddziaływania na środowisko, który to problem pojawia się w ramach regulacji ochrony środowiska, komentowana ustawa określa zasady i tryb postępowania w tych sprawach. Chodzi więc o zasady o charakterze materialnoprawnym, jak też przepisy proceduralne (formalne). Z normy zamieszczonej w art. 1 pkt 2 ŚrodInfU wynika natomiast, że założeniem ogólnym komentowanej ustawy jest uregulowanie tylko zasad udziału społeczeństwa w ochronie środowiska bez szczególnego wyróżnienia trybu postępowania. Do zakresu przedmiotowego ustawy zaliczona została również kwestia określenia władz publicznych właściwych w sprawach, o których mowa w art. 1 pkt 1 lit. a ŚrodInfU, więc udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, ocenach oddziaływania na środowisko oraz transgranicznego oddziaływania na środowisko.

- 11 11. **Uszczegółowienie regulacji** poszczególnych elementów wchodzących w skład zakresu przedmiotowego komentowanej ustawy następuje w stosownych jej częściach.
- 12 12. **Definicje.** W rozdziale 2 działu „Przepisy ogólne” zawarto kilkanaście definicji, w tym definicje: „oddziaływania na obszar Natura 2000”, „oddziaływania na środowisko”, „organu administracji”, „oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko”, „strategicznej oceny oddziaływania na środowisko”, „oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000”, „organizacji ekologicznej”, „podania do publicznej wiadomości”, „powierzchni ziemi”, „przedsięwzięcia”, „środowiska” oraz „zanieczyszczenia” (art. 3 ŚrodInfU). Większość z tych definicji została przeniesiona z PrOchrŚrod.

Istotne dla stosowania komentowanej ustawy jest, że definicje pojęć „integralność obszaru Natura 2000” oraz „oddziaływanie na obszar Natura 2000” zawierają stosowne odwołania do ustawy o ochronie przyrody.

W komentowanej ustawie rozszerzono definicję pojęcia „podanie do publicznej wiadomości” o udostępnienie wymaganych informacji w BIP, o którym mowa w DostInfPubU. Zgodnie z art. 9 ust. 2 DostInfPubU wszystkie organy władzy publicznej są obowiązane do utworzenia własnych stron BIP. Przepis art. 32 ust. 3 PrOchrŚrod wymagał jedynie zamieszczenia określonych ustawą informacji na stronie internetowej organu, jeżeli organ taką stroną prowadził. Taka regulacja znacznie osłabiała realizację wymogu publicznej dostępności do informacji o środowisku.

Podstawową rolę odgrywają nowe definicje pojęć związanych z ocenami oddziaływania na środowisko, określające poszczególne elementy tych ocen. Dla porównania można wskazać na art. 3 ust. 1 pkt 8 ŚrodInfU, w którym podkreśla się, że ocena oddziaływania na środowisko to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (a więc procedura w tym zakresie), obejmujące w szczególności (to jest przykładowo) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień, zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. W skład tego postępowania wchodzi więc wymienione w ustawie działanie właściwego organu polegające na badaniu przedłożonego przez stronę raportu o oddziaływaniu na środowisko, sprawdzenie kompletności wymaganych opinii i uzgodnień, jak też takie zorganizowanie (przeprowadzenie) postępowania, aby spełniony został wymóg dopuszczenia do udziału w nim społeczeństwa.

W przepisach ogólnych uregulowane zostały także kwestie dotyczące właściwości organów uzgadniających i opiniujących w postępowaniu w sprawie oceny oddzia-

tywania przedsięwzięcia na środowisko. Obowiązek uzgodnienia lub opiniowania został wyłączony w przypadku, gdy organem właściwym w sprawie jest jednocześnie organ uzgadniający lub opiniujący. Przepisy te zostały przeniesione z PrOchrŚrod. Definicję organu administracji zawiera art. 3 ust. 1 pkt 9 ŚrodInfU, według którego przez organ administracji, rozumie się: ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony, a także Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portalu Komunikacyjnego – w zakresie określonym w art. 5 pkt 8 ustawy z 10.5.2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 892 ze zm.).

Przepisy działu II stanowią rozwinięcie kwestii dotyczącej udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie (art. 1 pkt 1 lit. a ŚrodInfU określający przedmiot ustawy w zakresie udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie).

Przepisy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie stanowią transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28.1.2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.Urz. UE L Nr 41, s. 26), zwanej dalej „dyrektywą 2003/4/WE” oraz wdrażają postanowienia 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), zwanej dalej „Konwencją z Aarhus”.

**13. Przeniesienie regulacji z PrOchrŚrod.** Zawarte w dziale II przepisy dotyczące dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie zostały przeniesione z PrOchrŚrod. Regulowana materia, dla większej przejrzystości, została podzielona na 4 rozdziały. Wprowadzono zmiany mające przede wszystkim na celu uzupełnienie istniejących dotychczas luk w transpozycji dyrektywy 2004/3/WE. Zmieniono przepisy dotyczące określenia samego zakresu informacji o środowisku, w słowniczku wprowadzono wymaganą przez dyrektywę 2004/3/WE definicję informacji znajdującej się w posiadaniu organu, a także zmodyfikowano nieco przepisy określające zakres udostępnianych informacji. Zob. uwagi do działu II.

Do kolejnego zakresu przedmiotowego ŚrodInfU należy kwestia udziału społeczeństwa w ochronie środowiska (art. 1 pkt 2 ŚrodInfU). Szczegółowo tą problematyką zajmuje się dział III ŚrodInfU – Udział społeczeństwa w ochronie środowiska.

Przepisy o udziale społeczeństwa stanowią transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z 26.5.2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, zwanej dalej „dyrektywą 2003/35/WE” oraz wdrażają postanowienia Konwencji z Aarhus. Przepisy te stanowią też transpozycję postanowień dotyczących udziału społeczeństwa zawartych w szeregu innych dyrektyw, w tym zwłaszcza dyrektywy 85/337/EWG (obecnie dyrektywy o oś), dyrektywy siedliskowej, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z 15.1.2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, zwanej dalej „dyrektywą IPPC” oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego



i Rady 2001/42/WE z 27.6.2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko („dyrektywa 2001/42/WE”).

Część z zawartych w dziale III przepisów dotyczących udziału społeczeństwa w ochronie środowiska została przeniesiona bez żadnych zmian z PrOchrSrod, w pozostałym zakresie w dotychczasowych rozwiązaniach zostały dokonane zmiany mające na celu zapewnienie wdrożenia postanowień Konwencji z Aarhus oraz wymienionych już wcześniej dyrektyw. Zmiany te uwzględniają zwłaszcza zarzuty Komisji Europejskiej podniesione w opinii wystosowanej w ramach procedury o naruszenie Nr 2006/2281. Procedura ta dotyczy wprawdzie dyrektywy 85/337/EWG (obecnie dyrektywy oos), jednak ponieważ przepisy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska są w podobny sposób uregulowane również i w innych dyrektywach, uznano, że zarzuty Komisji mają szersze zastosowanie.

Przepisy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska zostały ujęte w 4 rozdziałach. Oddzielnie unormowano kwestie dotyczące udziału społeczeństwa w podejmowaniu indywidualnych decyzji administracyjnych, udziału w przygotowywaniu projektów dokumentów oraz uprawnień organizacji ekologicznych. Każde z tych uregulowań szczegółowych zostało poprzedzone przepisami ogólnymi, co według założeń normodawcy powinno mieć pozytywny wpływ na ich stosowanie.

Istotne rozwiązania merytoryczne dotyczą sposobu i zakresu powiadamiania społeczeństwa oraz sposobu zapoznawania się z dokumentacją sprawy i składania uwag i wniosków. Kwestie te należą do trybu działania właściwego organu. Tryb ten musi być ściśle przestrzegany.

**14. Obowiązki organu.** Przed wydaniem decyzji wymagających zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, właściwy organ prowadzący postępowanie, bez zbędnej zwłoki (a więc w istocie niezwłocznie), ma obowiązek podać do publicznej wiadomości informacje o:

- 1) wszczęciu postępowania;
- 2) przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie;
- 3) organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień;
- 4) możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, gdzie jest ona wyłożona do wglądu;
- 5) możliwości składania uwag i wniosków;
- 6) sposobie, miejscu i 21-dniowym terminie składania uwag i wniosków;
- 7) organie właściwym do ich rozpatrzenia;
- 8) terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, jeżeli ma być ona przeprowadzona;
- 9) postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli postępowanie takie jest prowadzone.

**15. Informacje dla społeczeństwa.** Dotychczasowe wymagania dotyczące przekazywania informacji społeczeństwu były znacznie zawężone, gdyż konieczne było jedynie poinformowanie społeczeństwa o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o wniosku o wydanie decyzji oraz o możliwości składania uwag i wniosków, ze wskazaniem miejsca i 21-dniowego terminu ich składania, oraz o prowadzonym postępowaniu dotyczącym transgranicznego oddziaływania na środowisko. Obecnie

nakazuje się podawanie koniecznych informacji do publicznej wiadomości w sposób bezpośredni. Poprzednio informacje były przekazywane jedynie za pośrednictwem publicznego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie. Dotychczasowa regulacja nie zapewniała w wystarczającym stopniu dostępności określonych informacji. Zmiana uregulowań jest wynikiem uwzględnienia zarzutów Komisji Europejskiej, która wskazała na nieprawidłową transpozycję zawartego w art. 6 ust. 2 dyrektywy 85/337/EWG pojęcia „informowania”, które nakazuje konieczność zapewnienia społeczności możliwości bezpośredniego zapoznania się z tymi informacjami. Informacje powinny być podane do publicznej wiadomości bez zbędnej zwłoki. Uwzględnia to zarzut Komisji Europejskiej co do braku transpozycji art. 6 ust. 2 dyrektywy 85/337/EWG (obecnie dyrektywy oos) w zakresie dotyczącym wymogu informowania społeczności na wczesnym etapie procedury podejmowania decyzji.

**16. Wymogi ustawowe.** Ustawa wymaga, aby w ramach zapewnienia dostępu społeczeństwa do udziału w postępowaniu w sprawach ochrony środowiska niezbędną dokumentację udostępnić do wglądu społeczeństwu w ramach uprawnień do udziału w postępowaniu. Zakres tej dokumentacji określa się w sposób na tyle ogólny, aby pozwalał on na zastosowanie regulacji zarówno dla celów postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, jak i w sprawie pozwolenia zintegrowanego, czy też innych decyzji, w tym decyzji dotyczących GMO.

Postanowienia rozdziału 3 w dziale III dotyczące udziału społeczeństwa w przygotowywaniu dokumentów strategicznych stanowią, tak jak dotychczas, uregulowania dotyczące udziału w podejmowaniu decyzji administracyjnych, z tym iż obecnie wyraźnie określa się wymagania proceduralne dotyczące udziału społeczeństwa w przygotowywaniu projektów dokumentów.

**17. Udział organizacji ekologicznych.** Kolejna istotna regulacja komentowanej ustawy dotyczy udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Dotychczas kwestia ta uregulowana była w art. 33 PrOchrŚrod stanowiącym, że organizacje ekologiczne, które uzasadniają to miejscem swojego działania, zgłoszą chęć uczestniczenia w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa i złożyły uwagi lub wnioski w ramach tego postępowania, uczestniczą w tym postępowaniu na prawach strony. Dodatkowo żądanie organizacji ekologicznej dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu musiało być wniesione przez tę organizację w momencie składania uwag i wniosków w ramach postępowania z udziałem społeczeństwa.

Zarzut Komisji Europejskiej dotyczący nieprawidłowej transpozycji pojęcia „zainteresowana społeczność” z art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337/EWG spowodował znaczne rozszerzenie zakresu uprawnień przysługujących organizacjom ekologicznym w postępowaniu z udziałem społeczeństwa i w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Zob. szerzej kom. do działu III rozdz. 3.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337/EWG, przez „zainteresowaną społeczność” należy rozumieć „społeczeństwo (tj. jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy), które jest lub może być dotknięte skutkami lub ma interes w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska wymienionych

w art. 2 ust. 2 dyrektywy”, przy czym „organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za mające interes w tym zakresie”. Procedury, o których stanowi art. 2 ust. 2 dyrektywy 85/337/EWG, to procedury udzielania zezwolenia na inwestycję lub, jeżeli takie nie istnieją, inne procedury albo procedury ustanowione do realizacji celów dyrektywy, z którymi jest zintegrowana ocena wpływu na środowisko. Nastąpiło więc zrównanie statusu organizacji ekologicznych i pozostałych członków „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu dyrektywy, jakimi są na gruncie prawa polskiego strony postępowania administracyjnego (art. 28 i 29 KPA). Zarówno strony postępowania, jak i organizacje ekologiczne muszą mieć zagwarantowane takie same prawa. Doprowadziło to do usunięcia ograniczenia dotyczącego możliwości udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu na prawach strony, które stawiało te organizacje w gorszej sytuacji niż strony postępowania. Dotychczas organizacje mogły zgłaszać się do postępowania wyłącznie w okresie 21 dni przewidzianym na zgłaszanie uwag i wniosków. Ograniczenie to zostało usunięte. Obecnie strony postępowania i organizacje ekologiczne mogą włączyć się do postępowania przez cały okres jego trwania. Usunięto także wymóg, że organizacja musi uzasadniać chęć udziału w postępowaniu miejscem swego działania. Wymóg taki nie obowiązuje w stosunku do stron, zaś Komisja Europejska wyraźnie wskazała na nieprawidłowość nierównego traktowania w prawie polskim stron i organizacji ekologicznych.

Nadano organizacjom ekologicznym nowe uprawnienie, tj. do wniesienia skargi na decyzję wymagającą udziału społeczeństwa, nawet jeżeli nie brały one wcześniej udziału w postępowaniu. Regulacja ta miała na celu zapewnienie prawidłowej transpozycji art. 10a dyrektywy 85/337/EWG.

Analogiczne przepisy dotyczące uprawnień członków „zainteresowanej społeczności” zawarte są również w dyrektywie IPPC, w wyniku czego przepisami dotyczącymi udziału organizacji ekologicznych zostały objęte wszystkie decyzje wymagające udziału społeczeństwa, a więc: decyzje, na etapie wydawania których prowadzona jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, pozwolenia zintegrowanego oraz decyzji o zgodzie na zamknięte użycie GMO (analogicznie zresztą kwestia ta była rozwiązana dotychczas – przepisy dotyczące udziału społeczeństwa i udziału organizacji ekologicznych stosowane były także do wyżej wymienionych decyzji).

- 18** 18. **Orzecznictwo.** Kwestie dotyczące przedmiotu komentowanej ustawy znalazły odpowiednie odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. I tak w wyroku z 2.2.2016 r. (II OSK 1380/14, Legalis) Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że w ramach spraw będących przedmiotem tej ustawy przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko służy dokonaniu analizy wpływu planowanej inwestycji na środowisko, nie zaś ocenie, czy na określonej nieruchomości może być zrealizowana inwestycja. Taka jest wola ustawodawcy, który uznał, że kwestie związane z możliwością usytuowania inwestycji na nieruchomości rozstrzygane są ogólnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku w decyzji o warunkach zabudowy lub zagospodarowania terenu (ustawa z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.), a następnie szczegółowe zagadnienia związane z realizacją inwestycji rozstrzygane są w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji o pozwoleniu

na budowę lub dokonaniem przez inwestora zgłoszenia zamiaru realizacji inwestycji (ustawa z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.).

Unormowanie art. 1 ust. 1 PlanZagospU stanowi, że ustawa ta określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Przepis art. 1 PrBud stanowi zaś, że ustawa ta normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach.

Natomiast z art. 1 ŚrodInfU wynika, że ustawa ta normuje:

- 1) zasady i tryb postępowania w sprawach:
  - a) udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie,
  - b) ocen oddziaływania na środowisko,
  - c) transgranicznego oddziaływania na środowisko;
- 2) zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska;
- 3) władze publiczne właściwe w sprawach, o których mowa w pkt 1 lit. a;
- 4) organy administracji właściwe w sprawach, o których mowa w pkt 1 lit. b i c.

Przepisy wyżej komentowanej ustawy w kwestii unormowania jej przedmiotu, organom prowadzącym postępowanie na podstawie tej ustawy tylko w ograniczonym zakresie dają prawo do decydowania o tym, czy planowana inwestycja może być realizowana na określonej nieruchomości. Organy te, zgodnie z treścią art. 80 ust. 2 ŚrodInfU mają prawo dokonywać oceny zgodności inwestycji z przepisami miejscowego planu, ale tylko wówczas, gdy plan taki został uchwalony, przy czym jeśli miejscowy plan został uchwalony, to ocena taka jest niedopuszczalna w odniesieniu do inwestycji, które zostały wprost w tym przepisie wymienione.

Skoro postępowanie w sprawie dokonania oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzane jest w oparciu o przepisy ŚrodInfU, to jak słusznie zauważył Sąd I instancji, jest ono etapem poprzedzającym kolejne etapy postępowania dotyczącego realizacji inwestycji.

Nie może zatem znaleźć uzasadnienia podniesiony w postępowaniu sądowno-administracyjnym zarzut naruszenia przez WSA art. 61 ust. 1 pkt 1 PlanZagospU. Zdaniem skarżącego kasacyjnie przepis ten został naruszony przez Sąd poprzez przyjęcie, że w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i o udzielenie pozwolenia na budowę następuje materializacja warunków określonych w decyzji środowiskowej. Prezentowany przez skarżącego kasacyjnie pogląd uwzględnia tylko treść ww. przepisu nie biorąc pod uwagę treści innych przepisów, które mają zastosowanie w sprawie.

Zgodnie z treścią art. 72 ust. 1 pkt 3 ŚrodInfU wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wydawanej na podstawie PlanZagospU. Z kolei z art. 86 tej ustawy wynika, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1. Decyzja ta wiąże więc organ wydający decyzję o warunkach zabudowy.

Odnosnie do związania decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia organów wydających pozwolenie na budowę, to rozstrzyga

o tym treść art. 72 ust. 1 pkt 1 ŚrodInfU dotyczącego wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał za niezasadny zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 80 ust. 2 ŚrodInfU. Treść tego przepisu jest jednoznaczna i wynika z niego, że właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. W przepisie tym nie zawarto wymogu, by organ administracji w przypadku, gdy miejscowy plan nie został uchwalony, badał zgodność planowanej inwestycji z ustaleniami zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium nie jest aktem prawa miejscowego i obowiązek brania pod uwagę zawartych w nim zapisów musi wynikać wprost z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Z przepisów PlanZagospU jednoznacznie wynika, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 1 i 3 PlanZagospU) nie zaś na podstawie ustaleń zawartych w studium. Bezpodstawny tym samym jest podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 PlanZagospU oraz art. 7 KPA poprzez wyrażenie przez Sąd I instancji poglądu, że w przypadku braku miejscowego planu organy administracji wydające decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia nie biorą pod uwagę ustaleń zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Co do zasady, należy podzielić stanowisko NSA wyrażone w cytowanym wyroku. Pozostaje jednak nie do końca jasna kwestia stosunku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do decyzji o warunkach zabudowy. Jeżeli ustawodawca przesądził o tym, że o zgodności lokalizacji inwestycji przesądza plan miejscowy o ile taki dla danego terenu istnieje, to w razie braku planu miejscowego o lokalizacji inwestycji powinna przesądzać decyzja o warunkach zabudowy, oczywiście pod warunkiem, że nie jest sprzeczna z normami chroniącymi środowisko naturalne.

- 19. Orzecznictwo – skarga na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji budowlanej.** W wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6.7.2016 r. (II SA/Go 375/16, Legalis – orzeczenie nietezowane), rozpatrującym skargę na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji budowlanej Sąd zauważył, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego, utrzymująca w mocy decyzję Wójta Gminy, ustalającą środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, polegającego na rozbudowie zakładu produkcyjnego pod nowy węzeł betoniarski o wydajności 40–50m<sup>3</sup>/h. Ponieważ planowana inwestycja zaliczana jest do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 21 rozporządzenia Rady Ministrów z 9.11.2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko), organ pierwszej instancji – Wójt Gminy, postanowieniem z lutego 2013 r. stwierdził potrzebę przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. Podstawę prawną wydanej w sprawie decyzji środowiskowej

stanowią przepisy ŚrodInfU oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 9.11.2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W toku prowadzonego postępowania organ pierwszej instancji uzyskał wymagane przepisem art. 77 ust. 1 pkt 1 i 2 ŚrodInfU uzgodnienie dla przedsięwzięcia od Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który postanowieniem z października 2014 r. określił warunki, pod którymi przedsięwzięcie to może być realizowane oraz opinię Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, który pismem z października 2014 r. pozytywnie zaopiniował inwestycję pod względem wymagań higieny środowiska. Inwestor zaś przedłożył raport, który został także uzupełniony.

Przepis art. 80 ŚrodInfU odnoszący się do decyzji środowiskowej wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stanowi, że decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy organ wydaje, biorąc pod uwagę:

- 1) wyniki uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1;
- 2) ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- 3) wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa;
- 4) wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone; oraz
- 5) wydaje ją po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony.

Jak wynika z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w niniejszej sprawie – wyżej wskazane elementy zostały wzięte pod uwagę. Także decyzja ta odpowiada zakresowi rozstrzygnięcia wynikającemu z art. 82 ŚrodInfU.

Przesłankami wydania odmownej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach mogą być zatem następujące okoliczności:

- 1) niezgodność inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego;
- 2) odmowa uzgodnienia warunków realizacji przez organy uzgadniające;
- 3) brak zgody inwestora na realizację przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez organ, inny niż zawarty we wniosku;
- 4) wykazanie w raporcie oddziaływania na środowisko danego przedsięwzięcia negatywnego jego wpływu na obszar Natura 2000; oraz
- 5) niezgodność z przepisami szczególnymi.

W niniejszej sprawie żadne z określonych przepisami prawa okoliczności wykluczające możliwość wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie wystąpiły, co pozwoliło na wydanie decyzji zgodnej z wnioskiem inwestora. Sąd podkreślił, że nie ulega wątpliwości, iż zakres oddziaływania poszczególnych przedsięwzięć na środowisko może być zróżnicowany. Właściwym środkiem dowodowym, który ma umożliwić ocenę zagrożeń wynikających z realizacji planowanego przedsięwzięcia, jest raport oddziaływania na środowisko. Raport oddziaływania na środowisko jest jednym z najważniejszych elementów postępowania wyjaśniającego, w efekcie którego ma zostać wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Raport stanowi element materiału dowodowego sprawy, jest dowodem z dokumentu i jak każdy inny dowód składany przez stronę czy zgromadzony przez organ podlega regułom postępowania dowodowego, w tym i swobodnej ocenie dowodów zgodnie z art. 80 KPA. Aby opracowanie to zawierało informacje niezbędne do wydania prawidłowej decyzji

o uwarunkowaniach środowiskowych, w art. 66 ŚrodInfU określone zostały elementy, które powinien zawierać raport oddziaływania na środowisko.

W ocenie Sądu w toku postępowania administracyjnego organy zgodnie z regułami wynikającymi z art. 7 i 77 § 1 KPA dokonały wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności stanu faktycznego. Przede wszystkim prawidłowo organy obu instancji oceniły raport o oddziaływaniu na środowisko, przedstawiony w sprawie przez inwestora, wskazując, że treść raportu odpowiada wymogom stawianym przez art. 66 ŚrodInfU. Raport zawiera opis planowanego przedsięwzięcia wraz z jego charakterystyką. Ponadto w pkt 3.5 raportu zostało przedstawione oddziaływanie w zakresie hałasu i wibracji – i co jest bardzo istotne – w obliczeniach poziomu hałasu uwzględniono zarówno źródła hałasu już istniejące, w związku z prowadzoną działalnością, oraz źródła hałasu, jakie pojawią się po uruchomieniu nowego węzła betoniarskiego. W raporcie uwzględniono także źródła potencjalnego hałasu, w tym także hałas wywoływany przez pojazdy dojeżdżające do zakładu. Raport ten, pod względem hałasu został dodatkowo oceniony przez osobę posiadającą wiedzę specjalistyczną do spraw pomiarów wibroakustycznych i ochrony środowiska przed hałasem. Nado w raporcie odniesiono się do wpływu inwestycji na obszary Natura 2000.

W odniesieniu do kwestii raportu Sąd wskazał, że raport jest dokumentem prywatnym, opracowanym na zlecenie podmiotu zainteresowanego realizacją określonej inwestycji, zaś inne podmioty uczestniczące w postępowaniu administracyjnym jako strony lub na prawach strony mają wynikającą z przepisów o postępowaniu dowodowym w administracji możliwość zgłoszenia wniosków dowodowych zmierzających do podważenia miarodajności tego dowodu, np. w postaci opinii sporządzonej przez inną osobę posiadającą odpowiednią wiedzę. Rzeczą organu administracji jest rzetelna, wnikliwa i wszechstronna ocena raportu oraz ewentualnych innych dowodów, przy zachowaniu wszystkich obowiązujących reguł dowodowych. Zasada prawdy obiektywnej obliuguje organ do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności stanu faktycznego, a zwłaszcza oceny, czy raport uwzględnia wszystkie potencjalne zagrożenia środowiskowe związane z realizacją planowanej inwestycji. Przynajmniej należy, że postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia obejmuje, poza weryfikacją raportu, uzyskanie wymaganych ustawą opinii, uzgodnień oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Podważenie jego ustaleń mogłoby nastąpić jedynie, co do zasady, poprzez przedstawienie równie kompletnej analizy uwarunkowań przyrodniczych (tzw. kontrraportu), sporządzonej przez specjalistów dysponujących równie fachową wiedzą jak autorzy raportu, której wnioski pozostawałyby w rażącej sprzeczności do tych zawartych w raporcie przedłożonym przez inwestora. Skoro w niniejszej sprawie takiego kontrraportu nie przedłożono, a orzekające organy uznały, że przedłożony przez inwestora raport spełnia wymogi formalne (ustawowe) oraz sporządzony został w sposób rzetelny, a jego wnioski są logiczną konsekwencją wywodów w nim zawartych, to raport ten musiał zostać przyjęty jako podstawowy dowód w postępowaniu o wydanie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia.

W skardze podniesiono, że planowane przedsięwzięcie zlokalizowane jest na Obszarze Chronionego Krajobrazu, a w związku z tym w sprawie znajduje zastosowanie rozporządzenie Wojewody z lutego 2005 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu, wprowadzające zakaz m.in. realizacji na tym obszarze przedsięwzięć mogących

znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu art. 51 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Wskazując na powyższą okoliczność skarżący powołali się na mapę ze strony internetowej (...). Należy wskazać, że organ odwoławczy kwestii położenia działek na obszarze chronionego krajobrazu nie wyjaśnił samodzielnie, powołując się w tym zakresie na ustalenia zawarte w raporcie oraz w uzgodnieniu dokonane przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, z których wynika, że Obszar Chronionego Krajobrazu zlokalizowany jest w bezpośrednim sąsiedztwie planowanej inwestycji. Sąd administracyjny jest sądem prawa, a nie faktu, co oznacza, że nie czyni samodzielnych ustaleń w sferze faktów, lecz jedynie kontroluje, czy organ zebrał i rozważył materiał dowodowy w sprawie w sposób odpowiadający prawnym dyrektywom postępowania dowodowego. Niemniej jednak Sąd zwrócił się m.in. do Sejmiku Województwa, a więc organu obecnie właściwego w zakresie ustanawiania i zmian obszarów chronionego krajobrazu w województwie (na skutek wejścia w życie ustawy z 23.1.2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, Dz.U. Nr 92, poz. 753 ze zm.), z pytaniem, czy działki znajdują się na Obszarze Chronionego Krajobrazu. W dniu 5.7.2016 r. Sąd otrzymał odpowiedź wraz załącznikiem mapowym, z którego wynika, że ww. działki znajdują się poza granicami przedmiotowego Obszaru Chronionego Krajobrazu. Powyższe oznacza zatem, iż w rozpoznawanej sprawie nie zachodziła potrzeba uchylecia przez organ odwoławczy orzeczeń i opinii organów uzgadniających. W ocenie Sądu zatem, organy orzekające w niniejszej sprawie zastosowały się do dyspozycji art. 7, art. 77 i 80 KPA i ustaliły środowiskowe uwarunkowania biorąc pod uwagę postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa oraz ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, zaś zaskarżona decyzja odnosi się do wszystkich zarzutów odwołania, nie narusza art. 107 § 3 KPA, jak również art. 138 § 1 pkt 1 KPA. Wszystko to skutkowało oddaleniem skargi.

Przytoczony wyrok dobrze obrazuje właściwe działanie organów administracji w zakresie objętym przedmiotem komentowanej ustawy, a także stanowi dobry przykład funkcjonowania sądu administracyjnego.

20. **Orzecznictwo – skarga na uchwałę.** W wyroku WSA w Krakowie z 29.4.2009 r. (II SA/Kr 560/09, Legalis) Sąd rozpatrując skargę stowarzyszenia na uchwałę rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stwierdził, iż niewątpliwie przymiot strony w postępowaniu kwestionującym legalność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtowany jest na innych zasadach aniżeli w postępowaniu administracyjnym regulowanym przepisami KPA. Dopiero naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania (oceny) uchwały w przedmiocie miejscowego planu. Ocena ta zaś dotyczy rodzaju naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego i w zależności od tego skarga może lub nie może być uwzględniona.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Wnoszący skargę w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) musi wykazać, że istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją,



**Przejdź do księgarni →**