



Marcin Makowski

**Analiza prawna orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego
w powiązaniu z orzeczeniami wojewódzkich sądów
administracyjnych w zakresie ocen oddziaływania
na środowisko w sprawach wszczętych po 28 lipca 2005 r.
Zasięg oddziaływania przedsięwzięć na środowisko
Udział społeczeństwa
Podanie informacji do publicznej wiadomości**



**Analiza prawna orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego
w powiązaniu z orzeczeniami wojewódzkich sądów administracyjnych
w zakresie ocen oddziaływania na środowisko
w sprawach wszczętych po 28 lipca 2005 r.**

**Zasięg oddziaływania przedsięwzięć na środowisko
Udział społeczeństwa
Podanie informacji do publicznej wiadomości**

Marcin Makowski

**Analiza prawna orzeczeń
Naczelnego Sądu Administracyjnego
w powiązaniu z orzeczeniami
wojewódzkich sądów administracyjnych
w zakresie ocen oddziaływania na środowisko
w sprawach wszczętych po 28 lipca 2005 r.**

**Zasięg oddziaływania przedsięwzięć na środowisko
Udział społeczeństwa
Podanie informacji do publicznej wiadomości**

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska

Warszawa 2011

Analiza prawna orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego w powiązaniu z orzeczeniami wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie ocen oddziaływania na środowisko w sprawach wszczętych po 28 lipca 2005 r. Zasięg oddziaływania przedsięwzięć na środowisko
Udział społeczeństwa
Podanie informacji do publicznej wiadomości

Marcin Makowski

Autor projektu okładki:

Filip Ostrowski (Adekwatna)

Autor zdjęć:

Marcin Makowski

Redakcja wydania:

Katarzyna Gałęcka

Agnieszka Wagner

Niniejsza publikacja nie stanowi źródła prawa, dlatego informacje w niej zawarte nie mają charakteru wiążącego. Publikacja ma charakter zbioru zasad mających pomóc w wyborze metod planowania i przygotowania inwestycji.

© **Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska**

ISBN 978-83-62940-23-3

Wydawca:

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska

Departament Ocen Oddziaływania na Środowisko

ul. Wawelska 52/54,

00-922 Warszawa

www.gdos.gov.pl (menu 00Ś)

Wydanie pierwsze

Warszawa 2011

Nakład: 1000 egz.

Skład, łamanie i druk:

Centrum Usług Wspólnych

ul. Powsińska 69/71

02-903 Warszawa



Sfinansowano ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach programu priorytetowego „Wspieranie systemu ocen oddziaływania na środowisko i obszarów Natura 2000”, zgodnie z umową nr 396/2010/Wn-50/NE-00/D z dnia 17.08.2010 r.

Spis treści

I. Wykaz skrótów	7
II. Wstęp	13
III. Rola orzecznictwa sądów administracyjnych – tak zwane prawo sędziowskie	15
IV. Zasięg oddziaływania przedsięwzięć na środowisko	19
1. Wstęp	21
2. Orzeczenia w przedmiocie zasięgu oddziaływania na środowisko	22
3. Przykłady oddziaływań w wybranych orzeczeniach	26
4. Komentarz	37
V. Udział społeczeństwa w ocenie oddziaływania na środowisko	41
1. Wstęp	43
2. Orzeczenia w przedmiocie udziału społeczeństwa w ocenie oddziaływania na środowisko	44
3. Komentarz	54
VI. Podanie informacji do publicznej wiadomości w ocenie oddziaływania na środowisko	55
1. Wstęp	57
2. Wybrane orzeczenia dotyczące podania informacji do publicznej wiadomości	58
3. Komentarz	63
VII. Tabela	65
VIII. Bibliografia	71

I.

Wykaz skrótów



Wykaz skrótów

k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)

POŚ – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.)

rozporządzenie OOS – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. 2004 r. Nr 257, poz. 2573 ze zm.)

SKO – Samorządowe Kolegium Odwoławcze

ustawa OOS – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.)

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

II. Wstęp



Wstęp



Niniejszy zbiór jest próbą ukazania wypowiedzi sądów w kwestiach zagadnień związanych z procedurą ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć. Założeniem opracowania jest ukazanie skali wątpliwości i trudności, z jakimi muszą mierzyć się organy administracyjne, a także – w wyniku zainicjowania kontroli stosowania prawa – sądy administracyjne, działające często bez wsparcia legislatora i warsztatu naukowego. Niewątpliwie na kształt orzecznictwa – zwłaszcza tego najnowszego – wpływ wywierają wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu wydawane w sprawach dotyczących ocen oddziaływania na środowisko. Warto również w tym miejscu podnieść, iż prawie wszystkie prezentowane w opracowaniu orzeczenia wydano na podstawie uchylonych przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogą-

cych znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, co jednak nie umniejsza aktualności przedstawionych problemów, które również pojawiają się na gruncie obecnie obowiązujących przepisów.

Dla potrzeb opracowania autor przejrzał orzecznictwo Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych Naczelnego Sądu Administracyjnego [<http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/NSA/Orzecznictwo/Baza-orzecze%C5%84>] z lat 2006–2010. Chodziło przede wszystkim o zebranie judykatów i umożliwienie prezentacji problemów pojawiających się w związku z zagadnieniami dotyczącymi zasięgu oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, udziału społeczeństwa oraz podanie informacji do publicznej wiadomości w procedurze ocen oddziaływania na środowisko.

A large, stylized graphic of a leaf or branch in shades of beige and light brown, positioned on the left side of the page. The graphic consists of several overlapping shapes, including a large circle and a teardrop shape, creating a modern, abstract representation of a plant.

III.

**Rola orzecznictwa
sądów administracyjnych
– tak zwane prawo sędziowskie**

Rola orzecznictwa sądów administracyjnych – tak zwane prawo sędziowskie



Sądy administracyjne dokonują wykładni norm prawa administracyjnego, a także pokazują, jakie normy i w jaki sposób mają być zastosowane w konkretnym przypadku.

Sądy nie są wprawdzie upoważnione do wydawania rozstrzygnięć merytorycznych i nie mogą zastępować w tym organów administracji, ale wykładni tej dokonują na potrzeby kontroli zaskarżonych rozstrzygnięć. Tym samym sądy administracyjne formułują normy interpretacyjne, za pomocą których wpływają na własne przyszłe orzecznictwo, a także na sposób rozstrzygania spraw przez organy administracji publicznej. Na tej podstawie można w uproszczeniu powiedzieć, że sądy administracyjne w pewnym sensie również „administrują”, a nawet sprawują funkcję „legislatora”, zaciemniając tym samym nieco ideę podziału władz. Znaczenie takiego orzecznictwa jest praktycznie bardzo doniosłe, a bywa wzmocniane przepisami prawa, które uznają oceny wyrażone w wyrokach sądowych za wiążące w danej sprawie na przyszłość [Zimmermann, 2006, s. 80].

Zgodnie bowiem z art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania

wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność była przedmiotem zaskarżenia. W myśl art. 170 tejże ustawy prawomocne orzeczenie wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

Oznacza to, że ani żaden organ administracji publicznej ani inny wojewódzki sąd administracyjny nie może formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem, a zobowiązany jest do podporządkowania się temu pogładowi w pełnym zakresie. Bezwzględny obowiązek zastosowania się przez organ administracji do poglądu prawnego i wynikających z niego wytycznych co do dalszego biegu postępowania może być wyłączony tylko w razie istotnej zmiany stanu faktycznego lub zmiany przepisów prawa, a także po wzruszeniu tego orzeczenia w przewidzianym do tego trybie [Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 691/08].

Orzecznictwo sądowe staje się jednym z podstawowych rodzajów niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego, działających

jednak – poza systemami opartymi na zasadzie precedensu – zawsze tylko w konkretnym (incydentalnym) wypadku [Zimmermann, 2006].

Mechanizm powstawania prawa sędziowskiego polega na tym, że sąd, a w istocie niezawisły sędzia administracyjny, ma zazwyczaj stosunkowo dużą swobodę interpretacyjną, w ramach której może formułować swoje rozstrzygnięcia i wnioski. W odniesieniu do norm prawnych mających ścisłą treść sędzia może i powinien wydobywać sens każdego wyrażenia, a także wyprowadzać z nich różne, oczywiście dopuszczalne znaczenia. Są jednak normy prawne posługujące się zwrotami nieostrymi (niedookreślonymi), zawierające klauzule generalne

albo normy niepełne, zawierające luki. Przy interpretacji tych norm sędzia zaczyna w pewnym sensie „współpracować z ustawodawcą”, wyprowadzając końcową regułę w pełni już adekwatną do istniejącego stanu faktycznego [Langrod, 2003; s. 326].

Naturalnie takie możliwości ma każdy podmiot powołany do autorytatywnego stosowania prawa, a więc również każdy organ administracji publicznej. Nie wyodrębnia się jednak odpowiednio „prawa urzędniczego”, ale właśnie „prawo sędziowskie”, ze względu na charakter, autorytet i fachowość sądu. Między innymi z tego powodu określa się prawo sędziowskie jako „autorytetowe” [Langrod, 2003; s. 328].

IV.

**Zasięg oddziaływania
przedsiębiorstw na środowisko**



1. Wstęp



Problem zasięgu oddziaływania w postępowaniu administracyjnym ma fundamentalne znaczenie przede wszystkim dla prawidłowego określenia zakresu stron postępowania administracyjnego. Organ administracji publicznej obowiązany jest z urzędu ustalić, kto ma w danej sprawie interes prawny lub obowiązek. Nawet w przypadku wszczęcia postępowania na wniosek strony, organ administracji nie może tylko jej gwarantować udziału w postępowaniu, lecz obowiązany jest ustalić, czy w danej sprawie mają prawnie chronione interesy również inne jednostki [Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 204/09].

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku nie zawiera definicji strony postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ustalenie katalogu stron postępowania odbywa się więc na zasadach ogólnych określonych w kodeksie postępowania administracyjnego. Zgodnie z brzmieniem art. 28 k.p.a. stroną jest każ-

dy, czyjego interesu prawnego bądź obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

W szczególności za aktualne przy ustalaniu katalogu stron postępowania, należy uznać orzecznictwo sądowe zapadłe na gruncie uchylonych obecnie przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska. Wielokrotnie podkreślano w nim, iż w przypadku inwestycji mającej istotny wpływ na środowisko, krąg podmiotów posiadających interes prawny jest znacznie szerszy niż w przypadku innych inwestycji, przy czym decydujące znaczenie ma zasięg oddziaływania takiej inwestycji [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 2005 r., sygn. akt IV SA 2586/03].

Przedstawione poniżej wybrane orzeczenia sądów administracyjnych z uwagi na indywidualnych charakter każdej sprawy, w sposób nieco kazuistyczny przedstawiają możliwe sposoby podejścia do zagadnienia ustalenia oddziaływania planowanego przedsięwzięcia.

2. Orzeczenia w przedmiocie zasięgu oddziaływania na środowisko



Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 841/08

Opis stanu faktycznego sprawy

Z akt postępowania administracyjnego zgromadzonych przez organy (m.in. z raportu o oddziaływaniu na środowisko stacji bazowej telefonii cyfrowej oraz decyzji samorządowego kolegium odwoławczego) wynikało, iż stroną postępowania zakończono zaskarżoną decyzją powinni być m.in. współużytkownicy wieczyści działki. Osoby te nie brały jednak udziału w postępowaniu zakończonym zaskarżoną decyzją.

Stanowisko sądu

Przymiot strony w postępowaniu o ustalenie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia nie jest zależny od tego, czy oddziaływanie zamierzonej inwestycji na nieruchomości sąsiednie przekracza ustalone w tym względzie normy, lecz z samego faktu oddziaływania tej inwestycji w przestrzeń objętą prawem do nieruchomości sąsiednich.

Sąd stwierdził, iż brak ten nie może być jednak skutecznie tłumaczony przez organy administracji

rodzajem rozstrzygnięcia, które zapadło w sprawie ponieważ z żadnego przepisu k.p.a. nie wynika, aby przy podejmowaniu decyzji o umorzeniu postępowania można było pominąć którąkolwiek ze stron postępowania.

Każda ze stron postępowania administracyjnego ma bowiem prawo – poprzez zapewnienie jej udziału w tym postępowaniu – wskazywać na okoliczności i przedstawiać dowody mogące przemawiać za innym rozstrzygnięciem, niż przyjęte przez organ orzekający, zwłaszcza w przypadku, gdy w ocenie organu orzekającego postępowanie podlega umorzeniu, skutkiem czego nie dochodzi do merytorycznej oceny twierdzeń stron zainteresowanych wydaniem merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 114/09

Opis stanu faktycznego sprawy

Wnioskodawca wystąpił o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na zmianie sposobu użytkowania budynku gospodarczo-usługowego, w którym ma być prowadzona produkcja stolarki

okiennej i drzwiowej, wykańczanie wewnątrz i produkcja mebli. Inwestycja była zaliczana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. do mogących znacząco oddziaływać na środowisko (§ 3 ust. 1 pkt 46). Z akt administracyjnych sprawy wynikało, że przedsięwzięcie miało być realizowane na określonej we wniosku działce. Jednocześnie z wykresu stężeń PM 10 i tlenku węgla z emitora nr 1, stanowiącego załącznik do raportu, wynikał szerszy krąg stron przedmiotowego postępowania. Wniosek nie zawierał wykresu rozchodzenia się hałasu z planowanego przedsięwzięcia sporządzonego na mapie ewidencyjnej gruntów, co w ocenie Sądu miało również znaczenie dla określenia kręgu stron postępowania.

Z nadesłanego na wezwanie Sądu wypisu z rejestru gruntów wynikało, że działka jest współwłasnością osób tam wymienionych. Rozdzielnik zaskarżonej decyzji oraz decyzji pierwszej instancji dowodził, że jedna z tych osób, współwłaścicieli tej działki, będąc stroną postępowania, nie brała w nim udziału bez własnej winy.

Stanowisko sądu

Punktem odniesienia dla oceny legalności zaskarżonej decyzji jest zasada przezorności wyrażona w art. 6 POŚ w myśl, której każdy, kto podejmuje działalność negatywnie oddziałującą na środowisko jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu (ust. 1), a kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest w pełni rozeznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze (ust. 2).

Wprowadzenie zasady przezorności do polskiego systemu prawa jest wdrożeniem ogólnej zasady prawa do ochrony środowiska Unii Europejskiej, między innymi w art. 2 ust. 1 dyrektywy Rady z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. U. L 175 z 5.7.1985, str. 40–48, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 15 Tom 01 str. 248–256) określono, że państwa członkowskie przyjmą wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji podlegają ocenie oddziaływania w odniesieniu do ich skutków przed udzieleniem zezwolenia.

Wprowadzona zasada przezorności powinna być brana pod uwagę na każdym etapie postępowania,

i to zarówno przy interpretacji rozwiązań materialnoprawnych określających podstawę wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, jak i procesowych związanych z przebiegiem postępowania w tej sprawie.

W nauce przyjęto, że przymiot strony w sprawach o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będą miały podmioty mające tytuł prawny do nieruchomości położonych w bezpośrednim sąsiedztwie zamierzonego przedsięwzięcia, gdyż będą narażone na jego oddziaływanie [Bar i Jędrośka, 2005, s. 45]. **W grupie tej oprócz podmiotów legitymujących się prawem własności mieścić się będą również władający nieruchomością posiadający inne prawa rzeczowe, swoim zakresem zbliżone do prawa własności** [Wyrok WSA w Bydgoszczy z 14 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Bd 758/04]. **Oprócz posiadaczy nieruchomości położonych w bezpośrednim sąsiedztwie stronami w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będą również inni, których nieruchomości mieszczą się w zasięgu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia.** [Zaprezentowane w wyroku stanowisko jakoby stroną postępowania mógł być każdy posiadacz nieruchomości, a więc również osoby faktycznie władające nieruchomością, nawet bez tytułu prawnego uznać należy za odosobnione i nie znajdujące potwierdzenia zarówno w innych orzeczeniach jak i w doktrynie. Wydaje się, iż w orzeczeniu użyto terminu „posiadanie” w potocznym tego słowa znaczeniu.] **Ustalenia w tym zakresie powinny być możliwe na podstawie dołączonej do wniosku mapy ewidencyjnej z zaznaczonym przebiegiem granic terenu, którego dotyczy podanie oraz obejmować obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie. Mówiąc o oddziaływaniu należy mieć na uwadze również te miejsca, gdzie uciążliwości związane z przedsięwzięciem mieszczą się w granicach norm określonych przez przepisy prawa lub decyzjach na ich podstawie wydanych. Gdyby intencją ustawodawcy było ograniczenie oddziaływania tylko do tego przekraczającego określone normy, to art. 46a ust. 4 POŚ mówiłby o terenach, na których zachodzi konieczność wyznaczenia na podstawie art. 135–136 ustawy obszaru ograniczonego oddziaływania** [Gruszecki, 2007].

Sąd zauważył, iż przepis art. 46a ust. 4 pkt 1 POŚ został zmieniony przez art. 1 pkt 13 lit. b tiret pierwsze ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zmia-

nie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 88, poz. 587), który wszedł w życie 19 sierpnia 2007 r. i zobowiązywał, aby do wniosku dołączyć poświadczoną przez właściwy organ kopię mapy ewidencyjnej, obejmującą przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie wraz z terenem działek sąsiednich. Zatem wcześniejsze wyrażenie „obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie” zastąpiono nowym zwrotem „wraz z teren działek sąsiednich”. Wymieniona nowela w tym zakresie nie zawierała żadnych przepisów intertemporalnych, ani też nie definiowała wprowadzonego pojęcia.

Zaprezentowany pogląd, który akceptował Sąd orzekający w niniejszej sprawie, pomimo zmiany przepisu nadal pozostał aktualny i wynika z niego, że krąg podmiotów mających poza wnioskodawcą status strony jest szerszy, co ma na celu zagwarantować możliwość wyrażenia w prowadzonym postępowaniu wszystkich przeciwstawnych interesów i stanowi formę realizacji zasady przeczności, którą tłumacząc na język potoczny można sprowadzić do stanowiska, iż łatwiej jest zapobiegać niż później leczyć.

Za aktualnością wyżej przedstawionego poglądu przemawiają następujące przesłanki:

- 1) prowadzenie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w kontekście definicji strony postępowania administracyjnego z art. 28 k.p.a. w związku z oddziaływaniem uciążliwości na tereny sąsiednie (art. 56 ust. 2 pkt 2 POŚ);
- 2) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu w ramach, którego jest sporządzany raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (art. 53 POŚ);
- 3) użycie zwrotu „teren działek sąsiednich”, którego wykładni nie można zawęzić do działek graniczących z działką, na której ma być realizowane przedsięwzięcie. Interpretacją pojęcia działek sąsiednich na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) zajmował się Naczelny Sąd Administracyjny i przyjął szeroką wykładnię pojęcia „działki sąsiedniej”.

Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że przez nieruchomości sąsiednią należy rozumieć nie tylko działki gruntu bezpośrednio ze sobą graniczące, ale także nieruchomości nieposiadające wspólnej granicy, lecz pozostające w zasięgu

swoich wpływów lub w związku gospodarczym. O interesie prawnym właścicieli nie decyduje bowiem fakt, iż dwie działki ze sobą bezpośrednio graniczą, lecz to, że jedna z nich znajduje się w strefie oddziaływania inwestycji lokalizowanej na drugiej działce [Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 467/07].

Skutkiem błędnego poglądu organów odnośnie pojęcia strony w prowadzonym postępowaniu było stwierdzenie przez WSA w wyroku, że krąg stron może być szerszy niż te, które brały udział w postępowaniu, czym naruszono zasadę czynnego udziału stron na każdym etapie postępowania wyrażoną w art. 10 § 1 k.p.a., a zgodnie z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. jest podstawą do wznowienia postępowania.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 18 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Op 144/09

Opis stanu faktycznego

Organ I instancji decyzją określił środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia, polegającego na budowie lądowiska dla śmigłowców sanitarnych. Określając warunki realizacji inwestycji organ wskazał w uzasadnieniu decyzji, że we wniosku określono, że lądowisko będzie przeznaczone do lądowań śmigłowców w porze dziennej. Wniosek złożony został po uzyskaniu dla przedsięwzięcia, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Z uwagi na przewidywany zakres oddziaływania planowanego zamierzenia na środowisko pod względem hałasu oraz możliwość wystąpienia konfliktów społecznych w trakcie postępowania, nałożono na wnioskodawcę obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu lądowiska na środowisko, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania pod względem hałasu oraz analizy konfliktów społecznych, związanych z planowanym przedsięwzięciem. Organ wskazał, że przedłożony przez stronę raport, po jego uzupełnieniu, został pozytywnie zaopiniowany przez Wojewódzką Komisję do Spraw Oceny Oddziaływania na Środowisko. Ponadto, warunki realizacji przedsięwzięcia zostały uzgodnione przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, a informacja o wniosku w sprawie wydania decyzji oraz możliwości składania uwag i wniosków – wskazująca miejsce i 21-dniowy termin ich składania – podana została

do publicznej wiadomości, poprzez zamieszczenie jej na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń urzędu miasta oraz ogłoszenie w prasie lokalnej. W okresie przewidzianym do składania uwag przez społeczeństwo do organu żadne uwagi i wnioski nie wpłynęły, natomiast do uwag składanych przed jak i po tym okresie odniesiono się w aneksie do raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Jednocześnie, uwzględniając zakres i charakter oddziaływania planowanego przedsięwzięcia, organ uznał zebrany w toku postępowania materiał dowodowy za wystarczający do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, stwierdzając, że według oceny wynikającej z raportu lądowisko, przy zachowaniu określonych ograniczeń w jego eksploatacji, nie spowoduje pogorszenia standardów środowiska na terenach zlokalizowanych w jego otoczeniu. Zaznaczył przy tym, że planowane przedsięwzięcie nie jest zaliczane do stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnych awarii, ani też nie jest zaliczane do wymagających przeprowadzenia postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania, w jego rejonie nie stwierdzono występowania jakiegokolwiek obszaru lub obiektu podlegającego ochronie konserwatorskiej i obszarów Natura 2000, a zdarzenia losowe typu katastrofy lotnicze mogą wystąpić niezależnie od przyjętego wariantu realizacji przedsięwzięcia. Stwierdzając, że oddziaływanie lądowiska nie wykracza poza granice terenu własności, wnioskodawcy organ wskazał, że za strony postępowania uznani zostali jedynie właściciele działek sąsiadujących z terenem przedsięwzięcia.

Podnosząc zarzuty dotyczące oddziaływania przedsięwzięcia co do poziomu hałasu, w tym w porze nocnej, odwołujący zakwestionował ustalenia oddziaływania na środowisko w tym zakresie. Wskazał, że lądowisko musi być czynne całą dobę, a według aneksu do raportu podczas startów śmigłowca w nocy niedozwolony poziom hałasu obejmuje teren do 500 m od lądowiska, tj. osiedle mieszkaniowe z przyległymi do niego uliczkami. Zaznaczył też, że wskazane tereny będą zagrożone niebezpieczeństwem katastrofy. Wyjaśniając, iż odwołanie wniesione jest w terminie 14 dni od upublicznienia decyzji, odwołując zawniósł o uznanie go za stronę postępowania.

Samorządowe kolegium odwoławcze umorzyło postępowanie odwoławcze, stwierdzając, że wnoszący odwołanie nie jest jego stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. Uzasadniając rozstrzygnięcie organ

wyjaśnił, że stronami postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, oprócz wnioskującego o wydanie decyzji, są właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości, na których będzie realizowane przedsięwzięcie oraz innych działek położonych w zasięgu oddziaływania inwestycji, zwłaszcza działek sąsiednich. Wskazując, iż odwołujący wywodzi swoją legitymację procesową z faktu dysponowania prawami rzeczowymi do nieruchomości, organ, odnosząc się do oceny przedstawionej w raporcie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wskazał, iż na terenie działki, którą władza odwołujący nie wystąpi ponadnormatywny hałas. Tym samym w ocenie organu nie jest on legitymowany do wniesienia środka zaskarżenia.

Stanowisko sądu

Skoro z raportu jednoznacznie wynika, że nieruchomość skarżącego pozostaje poza sferą oddziaływania, nie można było uznać, że posiada on interes prawny w postępowaniu dotyczącym oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, a tym samym legitymację do wniesienia odwołania. Podnoszona przez skarżącego w tym zakresie argumentacja dotycząca niedoszacowania wyniku hałasu, obawy co do korzystania w przyszłości z lądowiska również w porze nocnej i związana z tym możliwość przekroczenia hałasu, a także obawa co do istnienia niebezpieczeństwa katastrofy lotniczej, wskazuje jedynie na interes faktyczny, z którego nie można wywieść przymiotu strony w postępowaniu. Mógł on stanowić jedynie podstawę wnoszenia uwag i wniosków na zasadach przewidzianych dla udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, z którego to trybu, jak wynika z akt administracyjnych, skarżący nie skorzystał. Jakkolwiek zatem skarżącemu nie można odmówić interesu faktycznego w postępowaniu o wydanie wskazanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, to jednak interes ten nie może być utożsamiany z interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a. Nie każdy wszak związek pomiędzy subiektywnymi uprawnieniami podmiotu a sprawą administracyjną oznacza, że podmiot ten ma w danej sprawie interes prawny. Istnienie interesu prawnego wymaga, by uprawnienia te znajdowały konkretyzację w postępowaniu administracyjnym z mocy wyraźnego przepisu prawa. Ten zaś warunek nie zachodzi w niniejszej sprawie w odniesieniu do skarżącego.

3. Przykłady oddziaływań w wybranych orzeczeniach



Wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 2094/09

Opis stanu faktycznego sprawy

W rozpoznawanej sprawie, gdy chodzi o potencjalne oddziaływanie na środowisko, z uwagi na charakter przedsięwzięcia (napowietrzana linia energetyczna wysokiego napięcia) istotne znaczenie mogą odgrywać emisje dźwięku, oddziaływanie pól elektromagnetycznych, jak również, co wynika z treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, oddziaływanie na ornitofaunę. Wskazano, iż stosowne zagrożenia dotyczą wyłącznie niektórych fragmentów linii. Podkreślono rolę tzw. konstrukcji odstraszących, odnotowując, iż system odstraszenia należy konstruować tak, by ptaki reagowały na nie selektywnie i zauważając, iż jest to zadanie stosunkowo trudne. Wyrażono wprawdzie pogląd, iż projektowany odcinek nie będzie stanowił istotnego zagrożenia dla fauny, jednak stwierdzenie to zostało sformułowane jako konkluzja, na tle uwag o wstępnej konieczności zastosowania właściwych zabezpieczeń. Kwestie te zostały rozwinięte w części raportu, gdzie wskazano, iż inwestor zamierza zastosować środki łączące, wskazane w raporcie

oraz innych dokumentacjach. Określenie zabiegów mitygujących w tym zakresie zakwalifikowano jako dość złożony problem. Dalej wywodząco, iż stosuje się w praktyce dwa rodzaje zabezpieczeń – oznakowanie ostrzegawcze (zwiększające widoczność linii, a także powodujące efekt dźwiękowy) oraz odstraszące (montowanie makiet ptaków drapieżnych). W Raporcie wskazano, iż w poprzednich rozstrzygnięciach (dotyczących innych fragmentów linii) wskazano potrzebę wykonania dwu rodzajów oznakowania na słupach i na przewodach odgromowych załączając stosowne rysunki. Zamieszczono również schemat spirali ostrzegawczych.

Z treści raportu wynikało jednoznacznie, iż istotne znaczenie ma wykorzystanie środków ochronnych w tym zakresie oraz to, jakie środki i na jakich fragmentach obiektu zostaną wykorzystane. Jednocześnie z treści decyzji organu pierwszej instancji nie wynikało, jakie środki i w jakim zakresie mają być zastosowane przez inwestora. Obowiązkowi określenia wymagań ochrony środowiska koniecznych do określenia w projekcie budowlanym nie czyniło zadość wskazanie w decyzji potrzeby „zaprojektowania skutecznych środków ostrzegawczo-odstraszących”.

Stanowisko sądu

Przedmiotem postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest m.in. analiza bezpośredniego i pośredniego wpływu przedsięwzięcia na zdrowie i warunki życia ludzi, jak również możliwości i sposobów zapobiegania i ograniczania negatywnych oddziaływań (art. 47 pkt 1 lit. a i pkt 2 POŚ), przy czym wyniki tych ustaleń w postaci wyrażenia zgody na realizację przedsięwzięcia (gdy jest to dopuszczalne) i warunki realizacji zamierzenia określa się w decyzji środowiskowej (art. 56 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz ust. 4 pkt 1 POŚ).

Z uwagi na wskazany złożony charakter zagadnienia, kwestie te w stosownym zakresie szczegółowości powinny być rozstrzygnięte na etapie procedury oceny oddziaływania na środowisko, ze względu na cel prowadzenia tego postępowania. Należy podkreślić, iż w przypadku przedmiotowego przedsięwzięcia, procedura oceny nie musi być ponawiana na etapie wydania pozwolenia na budowę. Stąd obecny etap jest ostatnim, w ramach którego organ administracji w zakresie ochrony środowiska zajmuje stanowisko odnośnie konkretnych wymagań z tego zakresu, jakie należy uwzględnić przy sporządzaniu projektu (w zw. z treścią art. 47 pkt 2 POŚ). Określone na tym etapie wymagania powinny być na tyle konkretne, aby ich spełnienie mogło być zweryfikowane przez organ wydający dalsze orzeczenie w sprawie, w związku z treścią art. 56 ust. 9 POŚ). Tymczasem przedmiotowe orzeczenie nie daje we wskazanym zakresie żadnych konkretnych wskazówek, jakiego rodzaju zabezpieczenia i w których sytuacjach (przy jakich częściach obiektów, w jakich uwarunkowaniach terenowych, jak np. lasy, użytki rolne itp.) organ właściwy w sprawie ochrony środowiska uznał za stosowne.

Wobec wadliwości decyzji w zakresie pełnego i konkretnego określenia wymagań dotyczących planowanego przedsięwzięcia, jakie powinny zostać zachowane (naruszenie przepisów prawa materialnego – art. 56 ust. 2 pkt 3 oraz ust. 4 pkt 1 POŚ, które miało wpływ na wynik sprawy), wadliwie organ odwoławczy utrzymał orzeczenie organu I instancji w mocy, powinien bowiem w sprawie wydać rozstrzygnięcie reformatoryjne, bądź kasatoryjne. Sąd uznał za zasadne uchylenie w przedmiotowej sytuacji procesowej zaskarżonego orzeczenia w całości. Uchylenie go w części (w jakiej utrzymano nim w mocy wadliwą część orzeczenia organu I instancji) prowadziłoby do sytuacji, gdy inwestor formalnie dysponowałby ostateczną decyzją

w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia, skoro ostateczne orzeczenie w pozostałym zakresie pozostałoby w obrocie prawnym, pomimo iż częściowo wymagania ochrony środowiska zostały w nim określone wadliwie. Akceptacja takiej sytuacji w następstwie określonej interpretacji prawa procesowego, naruszałaby zasadę praworządności.

Sam fakt, iż analizy dokonywane w procedurze ocen oddziaływania na środowisko mają charakter w pewnym zakresie jedynie przybliżony, nie deprecjonuje ich przydatności. Bowiem specyfiką oceny zdarzeń przyszłych musi być określony margines niepewności, brak bowiem instrumentów badawczych dających możliwość przedstawienia precyzyjnych wyników (np. wpływ zmiennych jak zjawiska atmosferyczne itp.). Stąd ewentualne zarzuty nie mogą dotyczyć kwestii braku pewności, co do pełnej precyzji szacunków, lecz ewentualnie jedynie istnienia metodyk, które dają lepsze możliwości dokładnego oszacowania przyszłego oddziaływania, bądź istnienia konkretnych uwarunkowań, które zostały błędnie zinterpretowane bądź w ogóle pominięte.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 561/08

Opis stanu faktycznego

Organ I instancji decyzją ustalił środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji paliw. W uzasadnieniu organ wskazał, że teren lokalizacji inwestycji nie jest objęty planem miejscowym, wydana natomiast została decyzja o ustaleniu warunków zabudowy. Powołując się na przepis art. 46 ust. 1 POŚ, zaznaczono, iż wnioskowana inwestycja jest przedsięwzięciem, mogącym wymagać sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko. W toku postępowania stwierdzono taki obowiązek w drodze postanowienia, a inwestor dostarczył żądany raport. Zapewniono udział w postępowaniu stromom i społeczeństwu. Uzyskano także wymagane uzgodnienia. Wydana decyzja zawierała elementy, określone w art. 56 ust. 3 POŚ, natomiast wobec braku podstaw nie wprowadzono wymogów w zakresie ograniczenia transgranicznego oddziaływania na środowisko (art. 58 pkt 1 w zw. z art. 60 ust. 1) oraz obszaru ograniczonego użytkowania (art. 135 ustawy). W ocenie organu, proponowane rozwiązania techniczne i technologiczne ogranicza-

ły do minimum negatywne oddziaływanie stacji na środowisko oraz możliwość wystąpienia awarii.

We wniesionym odwołaniu domagano się dopuszczenia do udziału w sprawie jako stron, ponieważ decyzja narusza ich posiadanie, a także uchylecia powyższej decyzji, z uwagi na jej szkodliwość społeczną. Skarżący podnieśli, że są przedsiębiorcami, mającymi w pobliżu siedziby swoich firm, a inwestycja ograniczy ich swobodę działalności gospodarczej.

Organ drugiej instancji wskazał na wstępie, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie dotyczy interesu prawnego ani obowiązku „sąsiadów” projektowanej stacji, nie przesądza również o jej realizacji. Przytaczając treść art. 28 k.p.a., SKO zwróciło uwagę, że żadna z działek sąsiadujących z terenem inwestycji ani znajdujących się na nim nie jest własnością ani nie pozostaje w żadnej innej formie władania osób, wnoszących odwołanie. Skarżący nie wskazali na jakikolwiek swój prawny interes. Podniesione w odwołaniu zarzuty są jedynie domniemaniami i hipotezami odnośnie wpływu inwestycji na sytuację prawną wnoszących odwołanie, co sprowadza się do wykazania interesu faktycznego, ten zaś nie jest prawem chroniony. Dodatkowo, firmy skarżących znajdują się w znacznej odległości od terenu, na którym zaplanowano realizację stacji paliw.

Stanowisko sądu

Istotnie, realizacja inwestycji może spowodować zwiększenie niedogodności dla osób, korzystających z tej samej drogi publicznej, jednakże żaden przepis prawa materialnego nie przyznaje im w tym zakresie całkowitej ochrony przed jakimkolwiek pogorszeniem obecnej sytuacji. Również zakres praw i obowiązków, konkretyzowanych w drodze decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z art. 56 ust. 2 POŚ nie obejmuje takich kwestii, jakie skarżący i inne osoby, wnoszące odwołanie uczyniły zarzutami w niniejszej sprawie. Hipotetyczne utrudnienia w ruchu czy prowadzeniu działalności gospodarczej pozostają bez związku z przedmiotem postępowania – określeniem parametrów inwestycji, związanych z potrzebą ochrony środowiska.

Analiza raportu jednoznacznie wskazuje na wyznaczenie obszaru oddziaływania oraz na określenie w związku z tym zakresu stron zgodnie z tym oddziaływaniem. Zostało oddzielone oddziaływanie w fazie realizacji inwestycji oraz oddziaływanie

związane z jej funkcjonowaniem. Istotny jest także, wzięty pod uwagę przez organy, a także wskazany w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku fakt, że inwestycja znajduje się na terenie przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej, w związku z czym zwykły zakres oddziaływania związanego z realizacją inwestycji o charakterze gospodarczym musi być mierzony w kontekście znajdowania się na tym terenie różnych inwestycji, wzajemnie na siebie oddziałujących, z czym musi się liczyć każdy podmiot prowadzący na tym terenie działalność tego rodzaju.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 359/09 (poprzedzony wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 18 listopada 2008 r. sygn. akt II SA/Bk 454/08)

Opis stanu faktycznego

Spółka wystąpiła o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie zespołu zbiorników rektyfikacyjnych (destylacyjnych) wraz z instalacjami towarzyszącymi oraz bazy magazynowej – zbiorników spirytusu.

Organ odmówił wznowienia postępowania w wyżej opisanej sprawie. Jako przyczynę swojego rozstrzygnięcia organ I instancji wskazał, że występując z przedmiotowym żądaniem, wnioskodawca nie udokumentował zachowania miesięcznego terminu, o jakim mowa w art. 148 k.p.a. Jak wskazano, postępowanie główne było prowadzone z udziałem społeczeństwa i informację o jego przebiegu organ zamieszczał w formie obwieszczeń, jak też na swoich stronach internetowych. Ponadto organ stwierdził, że wnioskodawca nie wykazał podstawy wznowienia z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Uznano także, iż wnioskodawca nie posiada statusu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną.

Od powyższej decyzji spółka złożyła odwołanie. Odwołująca się zarzuciła organowi I instancji pominięcie złożonych oświadczeń, dowodów i wniosków dowodowych, które w jej ocenie, dostatecznie dowodzą, iż wyszły na jaw nowe istotne dla sprawy okoliczności, które stały się wiadome stronie dopiero na ostatnim etapie realizacji inwestycji. Ponadto zarzuciła błędne przyjęcie, że brak jest do-

chowania terminu z art. 148 § 1 k.p.a. oraz legitymacji strony z art. 28 k.p.a.. Dodatkowo wskazała na pominięcie okoliczności, iż na nieruchomości spółki funkcjonuje stacja gazowa LPG zlokalizowana w pobliżu wybudowanej linii rektyfikacyjnej.

SKO orzekło o utrzymaniu w mocy rozstrzygnięcia organu I instancji. Organ ocenił, że skarżąca spółka nie posiadała legitymacji do kwestionowania decyzji ostatecznej jako strona w rozumieniu art. 28 k.p.a.. Podał, że wprawdzie w sprawach dotyczących wydania decyzji środowiskowej (jak też np. w sprawach związanych z ustaleniem warunków zabudowy) krąg stron powinien być określany w jak najszerszym zakresie, jednakże realia rozpoznawanej sprawy wskazują, iż zasięg oddziaływania planowanej inwestycji nie dotyczy interesu prawnego skarżącej spółki. Jak wynika bowiem z akt postępowania, w szczególności raportu o oddziaływaniu na środowisko, zasięg oddziaływania przedsięwzięcia w fazie jego eksploatacji zamyka się na terenie zakładu. Jedynie w fazie realizacji inwestycji mogło ewentualnie zaistnieć oddziaływanie w postaci zanieczyszczeń gazowych, pyłowych, emisji hałasu. Niemniej i tak dotyczyło to nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z miejscem planowanej inwestycji, nie zaś nieruchomości położonej po drugiej stronie drogi publicznej. Ponadto, Kolegium podzieliło pogląd organu I instancji, iż wobec skarżącej spółki nie znajdują zastosowania sankcje chroniące środowiskowe normy dotyczące poziomu hałasu, określone we właściwych rozporządzeniach Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2004 r. i z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Powyższe ustalenie w zakresie braku wpływu planowanego zamierzenia inwestycyjnego na nieruchomość skarżącej spółki powodowało, zdaniem organu, jednoczesny brak przyznania jej statusu strony, albowiem interes prawny, którego istnienie warunkuje przyznanie osobie przmiotu strony w określonej sprawie, musi bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej podmiotu. Przyjęcie braku istnienia legitymacji strony przez skarżącą w postępowaniu „zwykłym” czyniło zbędnym jego analizę przez organ odwoławczy. W zakresie zarzutu dotyczącego ujawnienia nowych istotnych dla sprawy okoliczności, o jakich mowa w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., w szczególności nieuwzględnienia lokalizacji stacji gazowej LPG położonej w pobliżu wybudowanej linii rektyfikacyjnej podkreślono, iż fakt ten nie może zostać uznany za okoliczność nową i nieznaną organowi w dniu wydania decyzji, zaś usta-

lenie zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia w fazie jego eksploatacji jedynie na terenie zakładu, skutkuje bezprzedmiotowością podniesionego zarzutu.

W skardze do wojewódzkiego sądu administracyjnego spółka podniosła, że powinna zostać uznana za stronę postępowania o wydanie przedmiotowej decyzji, albowiem w świetle badań wykonanych na zlecenie spółki, prowadzona inwestycja niekorzystnie wpływa na działkę skarżącej spółki, a pomiary natężenia hałasu wskazują na przekroczenie norm. Podniosła ponadto zarzut do raportu o oddziaływaniu na środowisko w części dotyczącej poziomu hałasu, wskazując na istniejące rozbieżności co do rozprzestrzeniania hałasu. W ocenie skarżącej, w sprawie niniejszej poza przesłanką z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., mogłaby wchodzić także przesłanka z art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a. bądź nawet z art. 145 § 1 pkt 2 k.p.a. tj. poświadczenie nieprawdy w raporcie, ponieważ błędne zaniżenie norm skutkowało zawężeniem kręgu stron postępowania, co powinno powodować wznowienie postępowania. Jako drugą z okoliczności wpływających na interes prawny skarżącej spółki wskazano ulokowanie w niewielkiej odległości od przedmiotowej inwestycji stacji LPG, który to fakt został również pominięty w raporcie środowiskowym. Według skarżącej, organy obu instancji nie ustaliły, czy działka spółki znajduje się w obszarze oddziaływania, czy też poza jej zasięgiem oraz czy sporna inwestycja będzie w przyszłości wpływała na zagospodarowanie działek sąsiednich znajdujących się w bezpośrednim jej sąsiedztwie. Spółka wskazała też na niekonsekwencję organów, albowiem organ I instancji w ramach postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy uznał za stronę postępowania właściciela działki sąsiedniej, położonej znacznie dalej niż działka strony skarżącej.

Odnosnie naruszenia przepisów proceduralnych wskazano, iż organy administracji publicznej nie uwzględniły wniosków dowodowych złożonych w celu wykazania okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, czym naruszyły art. 75 i art. 78 k.p.a.. Podano, że dowód w postaci przeprowadzenia pomiaru natężenia drgań również miałby wpływ na okoliczność bezpośredniego wpływu inwestycji na działkę skarżącej spółki. Tym samym organ II instancji pozbawił skarżącego możliwości dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), jak również naruszył art. 78 § 2 k.p.a. wobec braku formalnego rozstrzygnięcia w powyższej kwestii oraz art. 77 k.p.a. poprzez brak zebrania w sposób wyczerpujący materiału dowodowego w sprawie.

Autor skargi wskazał, że powyższe kwestie dotyczące funkcjonowania stacji LPG oraz błędnej analizy rozprzestrzeniania się hałasu są przesłankami z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., tj. okolicznościami istotnymi dla rozstrzygnięcia w sprawie, które istniały w chwili wydawania decyzji, a nie były znane organowi wydającemu decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Okoliczności te również powinny uzasadniać interes prawny skarżącej w myśl art. 28 k.p.a.

Zdaniem skarżącego organ I instancji naruszył art. 148 k.p.a. poprzez błędne ustalenie, że strona skarżąca nie zachowała 1-miesięcznego terminu do złożenia wniosku o wznowienie. Natomiast organ II instancji w ogóle tego nie badał. Wskazano, że termin ten liczy się zaś od dnia dowiedzenia się o decyzji, a nie możliwości powzięcia wiadomości o niej. W aktach sprawy jest jedynie zawiadomienie społeczeństwa o wszczęciu postępowania, a nie o wydaniu decyzji. W takim wypadku data wskazywana nie jest początkiem 1-miesięcznego terminu do złożenia wniosku o wznowienie określonym w art. 148 § 2 k.p.a. W związku z powyższym, skoro jest ona stroną postępowania, to organ II instancji naruszył również przepis art. 149 § 3 k.p.a.

W odpowiedzi na skargę SKO podtrzymało swoje dotychczasowe stanowisko wyrażone w sprawie i wniosło o jej oddalenie. W ocenie Kolegium, raport o oddziaływaniu na środowisko wskazuje, że zasięg oddziaływania przedsięwzięcia w fazie jego eksploatacji zamyka się na terenie zakładu, zaś jedynie w fazie realizacji inwestycji mogło ewentualnie (hipotetycznie) zaistnieć oddziaływanie w postaci zanieczyszczeń gazowych, pyłowych, emisji hałasu.

Stanowisko sądu

Wojewódzki sąd administracyjny oddalając skargę stwierdził, że zaskarżona decyzja jest zgodna z prawem. Sąd podał, że jako podstawę wznowienia skarżąca wskazała przepis w art. 145 § 1 pkt 4 i 5 k.p.a. oraz że podniosła ona, iż o przyczynie wznowienia postępowania dowiedziała się w październiku 2007 r. ze sporządzonej notatki służbowej, wskazującej na przekroczenie dopuszczalnych norm hałasu. Tak sformułowane żądanie zakreśliło przedmiot sprawy i granice jej rozpoznania w postępowaniu administracyjnym do kwestii wznowienia postępowania, pozostawiając poza zakresem kognicji organów okoliczności dotyczące postępowania zakończonego ostateczną decyzją.

Sąd wskazał na istotę dwufazowości postępowania wznowieniowego. Podając trzy przesłanki

formalne warunkujące wydanie postanowienia o wznowieniu postępowania, pozwalające na przejście do drugiej części postępowania, polegającej na merytorycznym rozpoznaniu podstaw wznowienia wskazanych w art. 145 § 1 i art. 145a k.p.a., stwierdził, iż złożone w niniejszej sprawie podanie o wznowienie nie pochodzi od strony postępowania, co prawidłowo skutkowało wydaniem decyzji o odmowie wznowienia postępowania. Szczególnymi cechami interesu prawnego jest bowiem bezpośredniość związku między sytuacją danego podmiotu a normą prawa administracyjnego, na której budowany jest interes prawny. Przedmiotowa decyzja nie dotyczy natomiast ani uprawnień strony w niniejszym postępowaniu, ani jej obowiązków. W sprawie niniejszej, podobnie jak w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy, krąg podmiotów uczestniczących w postępowaniu powinien być określony w jak najszerszym zakresie, czyli z uwzględnieniem zasięgu oddziaływania planowanej inwestycji, jednakże przeprowadzone postępowanie nie dowiodło, aby zasięg oddziaływania planowanej inwestycji dotyczył interesu prawnego skarżącej. Jak wynika z treści raportu oddziaływania na środowisko, zasięg oddziaływania inwestycji w fazie jej eksploatacji zamyka się na terenie zakładu, a jedynie w fazie realizacji ewentualnie mogło zaistnieć oddziaływanie w postaci zanieczyszczeń pyłowych, gazowych, emisji hałasu, przy czym jak trafnie wskazał organ odwoławczy, dotyczyłoby to nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z miejscem planowanej inwestycji.

Sąd podał, że w przedmiotowej sprawie skarżąca Spółka, jako nowe okoliczności stanowiące podstawę wznowienia postępowania, wskazała na błędną analizę rozprzestrzeniania się hałasu tj. przekroczenie norm hałasu po uruchomieniu linii rektyfikacyjnej oraz funkcjonowanie w sąsiedztwie przedmiotowej inwestycji stacji LPG. WSA wskazał w związku z tym, że, przekroczenie norm hałasu nie istniało w dniu wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jak podał ponadto Sąd, w myśl tych przepisów terenami chronionymi akustycznie nie są tereny przemysłowo-składowo-magazynowe, tj. tereny, na których prowadzona jest działalność gospodarcza. Stwierdził, że teren zakładu skarżącej niewątpliwie nie jest obszarem wrażliwym akustycznie, jak wynika bowiem z treści raportu, teren, na którym zostało zlokalizowane przedsięwzięcie jest wykorzystywany do celów przemysłowych.

W ocenie Sądu braku interesu prawnego po stronie skarżącej nie stanowiła również okoliczność

posiadania stacji LPG. Z ustaleń organów obu instancji wynika bezspornie, iż fakt istnienia w sąsiedztwie przedmiotowej inwestycji stacji LPG był znany organom administracji w trakcie wydawania decyzji i został uznany za nie mający znaczenia.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, rozpatrując skargę kasacyjną stwierdził, iż **ocena dowodów należy do organu administracji i jednoznaczne sformułowania co do tego obszaru, co do rodzaju oddziaływania w trakcie realizacji i użytkowania inwestycji oraz szczegółowa analiza parametrów oddziaływania dawała organom, podstawę do sformułowania wniosków co do przyjęcia, iż strona skarżąca, jako użytkownik nieruchomości znajdującej się wprawdzie w sąsiedztwie, ale poza wyznaczonym obszarem oddziaływania, nie jest stroną postępowania o wznowienie na gruncie art. 28 k.p.a.**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 223/09 (poprzedzony wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 16 października 2008 r., sygn. akt II SA/OI 370/08)

Opis stanu faktycznego

Decyzją organu I instancji ustalono środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia polegające na budowie wielokomorowych, bezodpływowych, szczelnych zbiorników na gnojowicę o całkowitej pojemności 3000 m³, na terenie zmodernizowanej, istniejącej fermy trzody chlewnej.

Od powyższej decyzji wniesiono odwołanie, w którym zarzucono, że na terenie inwestycji nie istniała ferma trzody chlewnej, lecz krów mlecznych, zatem planowana inwestycja jest przebudową budynku, a nie jego rozbudową. Zakwestionowano ustalenie odległości budynków mieszkalnych od tej inwestycji określone jako „ok. 230 m”, wskazując na konieczność ścisłego ustalenia tej odległości. Odwołujący się mieszkał w odległości ok. 50 m od fermy, a budowa tak wielkiego zbiornika na gnojowicę będzie stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia mieszkańców oraz spowoduje zanieczyszczenie środowiska. Zarzucił ponadto stronie, że zmieniła profil produkcji bez legitymowania się stosownymi decyzjami i sprzecznie z obowiązującą uchwałą rady miejskiej w sprawie ustanowienia tymczasowe- go statutu uzdrowiska.

Organ II instancji umorzył postępowanie odwoławcze, podnosząc w uzasadnieniu, że odwołujący się swój interes prawny wywodzi z faktu zameldowania w tej samej miejscowości oraz prowadzenia rozbudowy budynku mieszkalnego. W postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia krąg podmiotów (poza wnioskodawcą) ustala się według zasad ogólnych, czyli zgodnie z art. 28 k.p.a. O istnieniu interesu prawnego decyduje zasięg oddziaływania danej inwestycji na środowisko. Ustaleń w tym zakresie dokonuje się na podstawie akt sprawy, a w szczególności raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Stroną w tym postępowaniu może też być właściciel nieruchomości położonej w sąsiedztwie obiektu, którego funkcjonowanie powoduje uciążliwości dla środowiska. Organ odwoławczy ustalił, że odwołujący się wraz z żoną rozbudowują dom. Działki, na których prowadzona jest rozbudowa domu nie graniczą bezpośrednio z terenem, na którym realizowane będzie sporne przedsięwzięcie. Ponadto z treści sporządzonego na potrzeby tego postępowania raportu o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko wynikało, że oddziaływanie to ograniczy się do terenu będącego we władaniu inwestora. Poza tym terenem nie dojdzie do przekroczenia dopuszczalnych norm w zakresie ochrony powietrza oraz gospodarki odpadami, nawozami naturalnymi, gospodarki wodno-gruntowej i emisji hałasu. Wobec powyższego odwołującemu nie przysługuje w tym postępowaniu przymiot strony, gdyż nie legitymuje się interesem prawnym w sprawie dotyczącej ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację spornego przedsięwzięcia.

WSA wskazał, że w przypadku inwestycji mającej istotny wpływ na środowisko krąg podmiotów posiadających interes prawny jest szerszy niż w przypadku innych inwestycji i obejmuje nie tylko podmioty mające tytuł prawny do nieruchomości położonych w bezpośrednim sąsiedztwie zamierzonego przedsięwzięcia. Uzasadnione to jest zasięgiem negatywnego oddziaływania takiej inwestycji na środowisko. Organ prowadzący to postępowanie ma zatem obowiązek ustalić w oparciu o raport o oddziaływaniu danej inwestycji na środowisko, kto jest stroną tego postępowania oraz kto nie ma tego przymiotu i dlaczego. Jeżeli bowiem planowana inwestycja mogłaby szkodliwie oddziaływać poza terenem, którym dysponuje inwestor, to pod-

mioty, których taka uciążliwość może dotknąć, mają interes prawny uczestniczenia w postępowaniu w sprawie o wydanie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację tej inwestycji.

Z treści raportu o oddziaływaniu na środowisko wynika natomiast, że planowana inwestycja nie wpłynie na sposób wykonywania prawa własności przez skarżących. Odnośnie emisji zanieczyszczeń do powietrza powstałych w wyniku funkcjonowania zbiornika na gnojowicę (w szczególności emisji odorów, w tym amoniaku), w dokumencie tym wykazano że poza granicami gospodarstwa inwestora nie zostaną przekroczone dopuszczalne maksymalne wielkości tej substancji i dopuszczalne wielkości dla stężeń średniorocznych na poziomie terenu. Wykazano ponadto, że uciążliwości akustyczne tej inwestycji będą nieznaczne i wywołane będą pracą urządzeń pompujących gnojowicę. Przedsięwzięcie to nie będzie natomiast oddziaływać na środowisko w zakresie gospodarki odpadami i wodno-ściekowej oraz przy prawidłowo prowadzonej gospodarce gnojowicą, nie wystąpią negatywne oddziaływania na glebę. Nie stwierdzono w związku z powyższym konieczności ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Zdaniem autorów analizowanego raportu, zarówno budowa, jak i eksploatacja zbiornika nie powinna powodować ponadnormatywnej uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości. Dodatkowo należy zauważyć, że w dokumentacji uzupełniającej do wniosku inwestora znajduje się mapa ewidencyjna, z której wynika, że możliwa strefa bezpośredniego oddziaływania zbiornika nie obejmuje nieruchomości skarżących.

Stanowisko sądu

Z ustaleń raportu o oddziaływaniu na środowisko wynikało, że projektowana inwestycja nie wpłynie na sposób wykonywania prawa własności przez skarżących. Natomiast w zakresie emisji zanieczyszczeń do powietrza powstałych w wyniku funkcjonowania zbiornika na gnojowicę (w szczególności emisji odorów, w tym amoniaku), w raporcie stwierdzono, że poza granicami gospodarstwa inwestora nie zostaną przekroczone dopuszczalne maksymalne wielkości tej substancji, jak i dopuszczalne wielkości dla stężeń średniorocznych na poziomie terenu. **Sąd I instancji właściwie także orzekł, że unormowanie z art. 85 POŚ nie wprowadziło odpowiedniej normy dotyczącej ochrony powietrza przed zapachami lecz tylko przed określonymi substancjami**

w powietrzu. Należy podkreślić, że zapach czy też odór jest substancją niemierzalną. Zapachy, pomimo że mogą być uciążliwe, nie mogą być badane, gdyż w polskim systemie prawnym nie obowiązują normy prawne, które odnosiłyby się do zapachów. W takiej sytuacji za kryterium oceny w tym zakresie przyjmuje się średnioroczne i godzinowe stężenia amoniaku i siarkowodoru. W polskim systemie prawnym rodzaje substancji wprowadzanych do powietrza i ich dopuszczalne poziomy zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, alarmowych poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz marginesów tolerancji dla dopuszczalnych poziomów niektórych substancji (Dz. U. Nr 87, poz. 796) oraz w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. Nr 1, poz. 12). Ponadto Sąd I instancji zasadnie także orzekł, że z ustaleń raportu wynika, że uciążliwości akustyczne projektowanej inwestycji będą nieznaczne i wywołane pracą urządzeń pompujących gnojowicę. Nie stwierdzono w nim również obowiązku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, ponieważ budowa, jak i eksploatacja zbiornika nie powinna powodować ponadnormatywnej uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości. Z kolei w dokumentacji uzupełniającej do wniosku inwestora znajduje się mapa ewidencyjna, z której wynika, że możliwa strefa bezpośredniego oddziaływania zbiornika nie obejmuje nieruchomości skarżących. Oznacza to, że oddziaływanie planowanej inwestycji nie będzie wykraczać poza granice nieruchomości inwestora, czyli brak jest przesłanek z art. 28 k.p.a. do uznania skarżących za stronę tego postępowania.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1401/06 (poprzedzony wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24 marca 2006 r., sygn. akt II SA/Ke 536/05. wyroki zapadły w sprawie dotyczącej zagospodarowania przestrzennego)

Opis stanu faktycznego

Decyzją ustalono warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu i jego zabudowy dla inwe-

stycji polegającej na budowie parkingu wielopoziomowego wraz z niezbędnymi urządzeniami techniczno-budowlanymi.

Z uwagi na fakt, że przedmiotowa inwestycja zaliczona została do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, decyzja organu I instancji została poprzedzona postępowaniem w tym zakresie. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w raporcie o oddziaływaniu na środowisko, wnioskowana inwestycja nie wpływała negatywnie na głębę, powierzchnię ziemi, wody podziemne, powierzchniowe, klimat akustyczny i powietrze. Ustalenia w raporcie wskazywały także na to, że funkcjonowanie parkingu nie ograniczy sposobu użytkowania nieruchomości do niego przylegających, a tym samym nie naruszy uzasadnionego interesu osób trzecich. W tej sytuacji organ II instancji uznał, że warunki zabudowy dla tego przedsięwzięcia ustalone zostały prawidłowo i zaskarżona decyzja nie narusza ani przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani też przepisów odrębnych.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych w odwołaniu, organ II instancji podniósł, że sposób zabudowy i zagospodarowania terenu będzie przedmiotem odrębnego postępowania zmierzającego do udzielenia pozwolenia na budowę. Na tym etapie analizą objęty będzie również plan zagospodarowania terenu wraz z rozwiązaniami przyjętymi w projekcie budowlanym w zakresie oceny oddziaływania na środowisko.

W ocenie organu, budowa parkingu oraz parkowanie samochodów w sposób uporządkowany, zorganizowany z zapewnioną w rozwiązaniach technicznych wentylacją spalin, ma na celu zapewnienie ładu przestrzennego oraz poprawę jakości życia mieszkańców i w tym zakresie spełnia funkcję przestrzeni publicznej.

Stanowisko sądu

W opinii WSA w świetle przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska wątpliwość budziła treść raportu złożonego przez inwestora w części dotyczącej wpływu przedsięwzięcia na powietrze oraz związany z jego eksploatacją hałas. Autorzy raportu, formułując końcowy wniosek, iż „nie przewiduje się istotnego oddziaływania na powietrze atmosferyczne w stosunku do stanu aktualnego” oraz „pogorszenia klimatu akustycznego”, nie poprzedzają go żadnymi analizami porównawczymi wspartymi danymi z pomiarów czy przeprowadzonych badań, a jedynie bazują na bardzo ogólnych

ocenach, którym trudno przypisać znaczenie techniczne czy naukowe. Wbrew przepisowi art. 52 ust. 1 pkt 1c POŚ, raport nie określał żadnych przewidywanych wielkości emisji, a zawarte w nim stwierdzenie, że „badanie powietrza w stanie aktualnym stwarza trudność ze względu na określenie rodzaju emitora, biorąc pod uwagę dwa warianty projektowanego przedsięwzięcia” jest niezrozumiałe i nie może być uznane za wystarczające, skoro powołany wyżej art. 52 ust. 1 pkt 3 POŚ nakazuje odnieść się w raporcie do każdego z analizowanych i proponowanych przez wnioskodawcę wariantów. Zdaniem Sądu, prawidłowo sporządzony raport powinien określać przewidywane wielkości emisji zanieczyszczeń i hałasu do powietrza dla każdego z wariantów.

Jako „nieporozumienie” została oceniona przez WSA propozycja odłożenia badań na fazę eksploatacji parkingu, pozostająca w sprzeczności z wolą ustawodawcy, który wyraźnie wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jeszcze przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy.

WSA orzekł, że w niniejszej sprawie organy obu instancji bezkrytycznie odniosły się do wskazanej wyżej części raportu, przyjmując postawione w nim wnioski bez żadnej analizy. Wprawdzie w piśmie wewnętrznym organu sformułowane zostały zastrzeżenia co do treści raportu, jednak nie zostały one ostatecznie wyegzekwowane przez organ pierwszej instancji, albowiem raport w poprawionej wersji tylko częściowo odnosi się do wskazań zawartych w tym piśmie.

W związku z powyższym WSA stwierdził, że oba organy nie dostrzegając konieczności dokładnego zanalizowania raportu w tym zakresie z uwagi na brak danych mogących być podstawą oceny, naruszyły przepis art. 47 POŚ oraz art. 7 i 77 k.p.a.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, stwierdził z kolei że przepisami prawa materialnego, określającymi zasięg oddziaływania konkretnego przedsięwzięcia na środowisko są przepisy POŚ i wydane z upoważnienia tej ustawy przepisy wykonawcze określające rodzaje przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie ze wskazanymi powyżej aktami prawnymi ocena oddziaływania inwestycji na środowisko winna być przeprowadzona wszechstronnie i wyczerpująco.

Ocena inwestycji musi opierać się na dowodach i ustaleniach faktycznych. Żeby dokonać obiektywnej oceny oddziaływania inwestycji na

środowisko, a przede wszystkim jej uciążliwości dla najbliższych zabudowań mieszkalnych należy dokładnie ustalić dane związane z emisją hałasu, spalin i powietrza do środowiska. Nadmierny hałas czy zanieczyszczenie środowiska lub gleby, jakie mogą wynikać np. z eksploatacji parkingu, może zakłócić ponad przeciętną miarę możliwość korzystania z nieruchomości położonych w bezpośrednim lub dalszym sąsiedztwie inwestycji. Niedopuszczalne jest więc bezkrytyczne przyjmowanie raportów zawierających tego rodzaju oceny przez organy administracyjne.

Słusznie wskazuje skarżący, że przepis art. 52 POŚ dotyczy zawartości raportu sporządzanego zarówno na etapie decyzji o warunkach zabudowy, jak również na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, czyli gdy znane są wszystkie rozwiązania i parametry techniczne inwestycji.

W opinii NSA, oczywiste jest, że dane podawane na etapie postępowania dotyczącego ustalenia warunków zabudowy stanowią jedynie przewidywania inwestora, a precyzyjne informacje przedłożone być mogą dopiero na etapie postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę. Nie zwalnia to jednak inwestora od podania szacunkowych danych liczbowych oraz dokonania starannej oceny wpływu inwestycji na środowisko.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1072/08 (*wyrok zapadł w sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę*)

Opis stanu faktycznego

Wojewoda, po rozpatrzeniu odwołania od decyzji starosty w przedmiocie odmowy uchylecia w wyniku wznowienia postępowania decyzji własnej dotyczącej udzielenia pozwolenia na budowę bazowej stacji telefonii komórkowej GSM wraz z zasilaniem w energię elektryczną, wykonanie linii kablowej, utrzymał w mocy ww. decyzję.

WSA rozstrzygając kwestię sporną pomiędzy stronami uznał, że działki skarżącego znajdują się poza zasięgiem oddziaływania obiektu bazowej stacji telefonii komórkowej GSM, a tym samym w świetle brzmienia przepisu art. 28 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane przymiot strony w sprawie pozwolenia na budowę skarżącemu nie przysługiwał. Przedmiotowy obiekt miał być wykonany w ten sposób, że na konstrukcji wieży na wysokości 37,5 m nad poziomem terenu i wyżej będą zamontowane

antenę nadawczo-odbiorczą, które będą wytwarzać pola elektromagnetyczne, które jest jedynym czynnikiem fizycznym pochodzącym od urządzeń nadawczych i anten projektowanej stacji bazowej, stanowiącym uciążliwość z punktu widzenia ochrony środowiska. Obszar, w obrębie którego przekroczony będzie dopuszczalny poziom elektromagnetycznego promieniowania niejonizującego wystąpi na wysokościach od 36,7 do 42 m nad poziomem terenu w kierunku poziomym i będzie miał zasięg maksymalnie około 19 m. Wyżej wymieniona strefa ogranicza się do działek stanowiących drogę.

Zebrany w sprawie materiał dowodowy w ocenie WSA nie pozwalał na przyjęcie, że planowana inwestycja w jakikolwiek sposób będzie oddziaływać na działki stanowiące własność skarżącego.

Stanowisko sądu

NSA stwierdził, iż zakres podmiotów posiadających interes prawny w załatwieniu sprawy w postępowaniu o pozwolenie na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej wyznaczony był przez obszar oddziaływania obiektu. **Ustalenie obszaru oddziaływania obiektu pozwalającego wskazać strony postępowania wymaga precyzyjnego określenia granic obszaru uregulowanego w art. 3 pkt 20 ustawy – Prawo budowlane. Przez obszar taki rozumieć należy teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu. Nie jest kwestią sporną, że owe odrębne przepisy wprowadzające ograniczenia w zagospodarowaniu terenu wskutek lokalizacji stacji telefonii cyfrowej zawarte są w art. 46 POŚ; wymagają one wydania decyzji uzgadniającej środowiskowe uwarunkowania w oparciu o raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.** Tak więc wyznaczenie granic oddziaływania obiektu możliwe jest tylko w oparciu o rozwiązania wymagane przepisami z zakresu ochrony środowiska, odzwierciedlone w decyzji w przedmiocie uzgodnienia rozwiązań środowiskowych oraz w stanowiącym podstawę jej wydania raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Dokonanie ustaleń w tym zakresie wymaga więc uprzedniego jednoznacznego zbadania następujących elementów: 1) natężenia promieniowania szkodliwego; 2) odległości, w jakiej promieniowanie to oddziałuje; 3) kierunków emisji fal elektromagnetycznych, a także 4) liczby i oznaczenia działek,

do których promieniowanie może docierać. Dopiero jednoznaczne ustalenie wszystkich tych wyznaczników pozwala na wskazanie stron postępowania, które w stosunku do tych działek są, określonymi w art. 28 ust. 2 ustawy – Prawa budowlanego właścicielami, użytkownikami wieczystymi lub zarządcami nieruchomości.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 921/10

Opis stanu faktycznego

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska utrzymał w mocy postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, którym nałożono obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 dla planowanego przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku mieszkalnego, szczelnego zbiornika na nieczystości ciekłe, studni kopanej oraz budynku gospodarczego oraz przedłożenia w dwóch egzemplarzach wraz zapisem w formie elektronicznej na informatycznych nośnikach danych raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 oraz określono jego zakres.

Przedsięwzięcie, które strona skarżąca chciała by zrealizować, zlokalizowane miałyby być na terenie obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 wyznaczonego rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. Nr 229, poz. 2313, ze zm.), będącego jednocześnie obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty Europejskiej i zatwierdzonym przez Komisję Europejską, wyznaczonym na podstawie kryteriów zawartych w Dyrektywie Siedliskowej (specjalny obszar ochrony siedlisk Natura 2000). Celem wyznaczenia takiego obszaru jest ochrona populacji dziko występujących gatunków, utrzymanie i zagospodarowanie ich naturalnych siedlisk zgodnie z wymogami ekologicznymi, przywracanie zniszczonych biotopów oraz tworzenie biotopów. Innymi słowy ochrona obszarów Natura 2000 polega w szczególności na ograniczeniu możliwości ingerencji, która mogłyby prowadzić do negatywnych skutków dla dóbr przyrodniczych objętych taką ochroną.

Stanowisko sądu

W oparciu o powyższe zasadną jest teza, iż na organach obu instancji spoczywał obowiązek wnikliwego rozważenia, czy istotnie zamierzone przedsięwzięcie osobno lub w połączeniu z innymi działaniami

inwestycyjnymi planowanymi na tym obszarze może znacząco oddziaływać na cele ochrony tego obszaru. Istotne oddziaływanie zachodzi wówczas, gdy planowane działanie niesie z sobą ryzyko naruszenia założeń ochrony obszaru Natura 2000.

Podkreślenia także wymaga, iż ustawodawca w art. 97 ust. 2 ustawy OOS jako przesłankę do przeprowadzenia oceny oddziaływania zamierzonego przedsięwzięcia na środowisko zawarł prawdopodobieństwo jego znaczącego wpływu na obszar Natura 2000, a nie znaczącego negatywnego wpływu zdefiniowanego w art. 3 ust. 1 pkt 17 ustawy o udostępnianiu informacji i zastosowanego w jej art. 98 ust. 2 i 3, dotyczącym uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000. Oznacza to, iż ustawodawca krajowy, kierując się zasadą przezorności, uznał konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania, zawsze gdy tylko zamierzona inwestycja może oddziaływać na obszar Natura 2000 znacząco, w celu wykluczenia, że oddziaływanie to może być znacząco negatywne. Podstawę do dokonania takiej oceny daje już możliwość znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. **Celem niniejszego postępowania nie było więc ustalenie znaczącego negatywnego oddziaływania, jak to podkreślano w zaskarżonym postanowieniu, ale znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000, jako przesłanki niezbędności przeprowadzenia owej oceny i sporządzenia raportu. W ocenie Sądu cel ów został zrealizowany, bowiem postępowanie wykazało, że istotnie zamierzone przedsięwzięcie osobno i w połączeniu z innymi działaniami inwestycyjnymi planowanymi na obszarze Natura 2000 może znacząco oddziaływać na cele ochrony tego obszaru. Znaczące oddziaływanie zachodzi jako, że planowane przez skarżącą działanie niesie z sobą ryzyko naruszenia założeń ochrony obszaru Natura 2000, prowadzącego do wyłączenia, z uwagi na chęć lokalizacji przedsięwzięcia z dala od zwartej zabudowy wsi, charakter mieszkaniowy przedsięwzięcia, przeznaczony na pobyt ludzi, jednej z polan puszczańskich z użytkowania jako żerowisk lub potencjalnych terenów lęgowych przez gatunki charakterystyczne dla otaczających siedlisk (łąk rajgrasowych), takie jak: orlik krzykliwy, derkacz, błotnik łąkowy, bocian biały, bocian czarny.** Na przykład przedmiotowa działka znajduje się w rejonie obszaru żerowiskowego orlika krzykliwego, który gniazduje ok. 1,5 km na północny – zachód

od niej i nigdy nie wykorzystuje do gnieźdzenia i żerowania działek zabudowanych, w tej sytuacji zabudowa nawet stosunkowo niewielkiego obszaru spowoduje, że ptaki te będą musiały przenieść się w inne rejony. Tymczasem tereny otwarte w porównaniu z powierzchnią całego obszaru Natura 2000 zajmują niewielką część i ograniczają się do czterech polan wokół miejscowości, także w pobliżu miejscowości, gdzie ma być zlokalizowana planowana przez skarżącą inwestycja. **Ponadto szczególne znaczenie należy przywiązywać do integralności i spójności obszaru Natura 2000, gdyż podział na niewielkie enklawy może uniemożliwić właściwą ochronę składników środowiska przyrodniczego oraz kumulację oddziaływań występujących na danym terenie, zwłaszcza że możliwości absorpcyjne środowiska są ograniczone i pewna ilość nawet niewielkich oddziaływań, aczkolwiek skumulowanych może wywołać trudne do odwrócenia zmiany.** Realizacja planowanej inwestycji, jak podkreślił organ, stanowi o dużym prawdopodobieństwie skumulowanego oddziaływania na obszar Natura 2000 z innymi tego typu inwestycjami na przedmiotowym terenie, o czym świadczy znaczna ilość wnioskowanych inwestycji i kilku toczących się postępowań odwoławczych. Planowane przedsięwzięcie wiązałoby się także z koniecznością obniżenia poziomu wód gruntowych, a w ten sposób pośrednio znacząco negatywnie wpływałoby na stan zachowania chronionego obszaru. (...) Organy dokonując oceny planowanej inwestycji pod kątem zasadności nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zasadnie przejęły, zdaniem Sądu, iż planowana inwestycja może znacząco oddziaływać na ww. obszar Natura 2000.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1395/07

Opis stanu faktycznego

Zaskarżonym do sądu administracyjnego postanowieniem Minister Środowiska, uchylił postanowie-

nie Wojewody Mazowieckiego w przedmiocie uzgodnienia, w ramach postępowania poprzedzającego wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na modernizacji i rozbudowie oczyszczalni ścieków, w części dotyczącej niektórych warunków realizacji przedsięwzięcia, orzekając w tym przedmiocie. Minister, modyfikując treść postanowienia, odmiennie sformułował warunki dotyczące wymagań w zakresie ochrony akustycznej, instalacji dotyczącej termicznego unieszkodliwiania odpadów. Uzupełniono też warunki uzgodnienia o kwestie związane z gospodarką odpadami i ochrony przed zanieczyszczeniem gruntu w wyniku wprowadzania płynnych substancji szkodliwych. Uzgodnienia dokonywano w myśl art. 48 ust. 2 pkt 1 POŚ.

Stanowisko sądu

WSA, rozpatrując skargę, stwierdził, że nie można podzielić poglądu, iż co do zasady jakiegokolwiek oddziaływania na etapie realizacji przedsięwzięcia wyklucza przyjęcie, iż oddziaływanie przedsięwzięcia nie będzie znaczące, w rozumieniu przepisów dotyczących ochrony obszarów Natura 2000. Rolą organu administracji w sprawie indywidualnej jest ocena i właściwa kwalifikacja ingerencji. Należy dokonywać tego, kierując się powszechnym rozumieniem kwalifikatora „znaczący”. W tym kontekście może odgrywać znaczenie rozmiar ingerencji zarówno z uwagi na intensywność, jak i czas. Nie można a priori założyć, iż nawet znaczna intensywność ingerencji, o ile nastąpi ona w określonym krótkim czasie, nie będzie miała wpływu na zachowanie dóbr chronionych. **Rozważając kwestie, czy ingerencja jest istotna, trzeba mieć na uwadze względy, dla których utworzono obszar, a w tym, czy konkretna ingerencja zredukuje obszar występowania kluczowych siedlisk lub liczebność populacji kluczowych gatunków, naruszy równowagę między nimi, spowoduje fragmentację obszaru, spowoduje utratę lub redukcję kluczowych cech.**

4. Komentarz



Na wstępie zauważyć należy, iż orzecznictwo ukształtowane jeszcze na gruncie ustawy – Prawo ochrony środowiska, ale w dalszym ciągu aktualne na gruncie ustawy OOS w wyraźny sposób odróżnia oddziaływanie ponadnormatywne, czyli takie, w którym mamy do czynienia z przekroczeniem norm określonych przepisami powszechnie obowiązującego prawa od oddziaływania faktycznego w ogóle, którego normy nie podlegają określeniu przepisami prawa. W tym przypadku posługuje się często pojęciem wpływu ograniczającego sposób zagospodarowania nieruchomości sąsiednich, czy naruszenia warunków dotychczasowego korzystania z nieruchomości, a źródeł ochrony upatruje m.in. w przepisach prawa cywilnego regulujących sposób wykonywania prawa własności nieruchomości oraz ich niezakłóconego korzystania. Zgodnie z brzmieniem art. 140 k.c. właściciel może w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, iż oddziaływanie dotyczyć może – w zależności od rodzaju planowanego przedsięwzięcia – nie tylko nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących ze sobą, ale również tych położonych w tak zwanym szerokim sąsiedztwie. Należy stwierdzić, iż oddziaływanie związane jest z kolejnymi etapami funkcjonowania planowanego przedsięwzięcia (fazy: realizacji, eksploatacji i likwidacji). Nie wydaje się również prawidłowe określanie oddziaływania na środowisko w związku z prawdopodobieństwem zaistnienia skutków potencjalnych poważnych awarii.

Z uwagi na szczupłe orzecznictwo sądowe dotyczące aspektów oddziaływania przedsięwzięć warto również odwołać się do pojęcia oddziaływania obiektu budowlanego, które zdefiniowane zostało w ustawie – Prawo budowlane. Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, iż osobną kategorię podmiotów, które posiadają legitymację procesową do występowania w charakterze strony, stanowią osoby wskazane w ustawie poprzez odwołanie się do przysługujących im tytułów prawnych do nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. Należą do nich właści-

ciel, użytkownik wieczysty oraz zarządca nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania danego obiektu budowlanego. Nieruchomością, zgodnie art. 46 k.c., jest część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Właścicielem oraz użytkownikiem wieczystym nieruchomości są osoby, którym w stosunku do niej przysługuje prawo własności lub odpowiednio, prawo użytkowania wieczystego w rozumieniu przepisów prawa cywilnego. Wprowadzenie do ustawy – Prawo budowlane pojęcia obszaru oddziaływania obiektu budowlanego spowodowało precyzyjne zdefiniowanie interesu prawnego osób trzecich (właściciela, użytkownika wieczystego oraz zarządcy sąsiednich nieruchomości) w ramach postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Ze względu na konieczność możliwie ostrego określenia zakresu podmiotów uprawnionych do występowania w postępowaniu w charakterze strony, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie definicji ustawowej pojęcia obszaru oddziaływania obiektu [Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 687/07].

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1792/09, stwierdził, iż w poprzednim stanie prawnym w orzecznictwie utrwalili się poglądy, że w przepisach dotyczących ochrony środowiska naturalnego różny jest status prawny jednostki, kiedy występuje ona wyłącznie jako „obywatel” i kiedy jako „podmiot praw rzeczowych”. Jednostka występująca jako podmiot praw rzeczowych jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. [Wyrok NSA z dnia 2 lipca 1998 r., sygn. akt IV SA1306/96, podobnie uchwała 7 Sędziów NSA z 03.02.1997 r.] Osoba fizyczna, będąca właścicielem nieruchomości położonej w sąsiedztwie obiektu, którego funkcjonowanie powoduje uciążliwości dla środowiska, może być stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem jest ograniczenie tych uciążliwości (art. 76 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska). W zakresie dotyczącym ochrony środowiska przed uciążliwościami powodowanymi działaniem różnego rodzaju urządzeń należy stwierdzić, że czynności powodujące hałas i wibracje oraz inne uciążliwości dla środowiska, podejmowane na określonej nieruchomości, mogą oddziały-

wać na sposób korzystania nieruchomości sąsiedniej. Na prawo właściciela nieruchomości sąsiedniej do niezakłóconego korzystania z nieruchomości może mieć bezpośredni wpływ decyzja administracyjna dotycząca podmiotu powodującego uciążliwości dla środowiska. Nie byłby racjonalny pogląd, że wynik postępowania administracyjnego w sprawie sposobu zagospodarowania nieruchomości (lokalizacja określonych obiektów i urządzeń), także z punktu widzenia przepisów o ochronie środowiska, może oddziaływać bezpośrednio na sferę interesów właściciela sąsiedniej nieruchomości, wynikających z wykonywania przysługującego mu prawa własności, natomiast postępowanie dotyczące funkcjonowania urządzeń powodujących uciążliwości dla środowiska nie oddziałuje na sferę interesów właściciela sąsiedniej nieruchomości [Uchwała 7 Sędziów NSA z 11 października 1999 r.]. W doktrynie trafnie wskazuje się, że owe poglądy nie straciły na aktualności, bowiem w obecnym stanie prawnym nowością są jedynie rozwiązania z art. 375 POŚ [Gruszecki, 2009]. Jedynie w postępowaniach dotyczących stosowania środków ewidencyjnych bądź klasycznych środków represyjnych (np. kar pieniężnych), mających oddziaływać tylko na podmiot, w stosunku do którego są stosowane, względ na realność interesu prawnego przemawia za przyjęciem, że nie mają go inne podmioty niż te, które mogą być adresatem obowiązków wynikających z decyzji. Odmienne – gdy stosowane są środki o charakterze prewencyjnym lub naprawczym, bądź mieszanym, np. represyjno-naprawczym, nie można wykluczyć, że inne podmioty poza adresatem uprawnień lub obowiązków wynikających z decyzji, będą posiadały interes prawny w takim postępowaniu. Gdy z przepisów prawa wynikają ograniczenia w oddziaływaniu na środowisko, które mają być konkretyzowane decyzją administracyjną, organ administracji, prócz oddziaływania zamierzenia na środowisko, winien brać pod uwagę jego wpływ na prawa o charakterze materialnym (również podmioty, którym one przysługują). W orzecznictwie trafnie wskazuje się, że źródłem interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., może być prawo cywilne – w tym rzeczowe (zwłaszcza własność bądź użytkowanie wieczyste). W szczególnych sytuacjach dopuszcza się np. udział członka spółdzielni jako strony postępowania, gdy członek spółdzielni legitymuje się własnościowym prawem do lokalu, współudziałem w użytkowaniu wieczystym działki gruntu, na której budynek mieszkalny obejmujący dany lokal został umiesz-

czony i realizacja planowanej inwestycji spowoduje konkretne naruszenie warunków korzystania z tego lokalu mieszkalnego, które są chronione przepisami prawa materialnego, np. art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (na gruncie ochrony przed hałasem – wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 473/04; 08 sierpnia 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 908/06). Elementem istotnym dla określenia, kto jest stroną postępowania (poza sytuacjami, gdy ustawodawca wprost określił, komu takie przymioty przysługują), będzie ustalenie, co należy rozumieć pod pojęciem oddziaływania i czy winno być ono interpretowane wąsko (ograniczać się tylko do nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z tą, na której ma miejsce korzystanie ze środowiska), bądź szeroko. Oddziaływanie konkretnego przedsięwzięcia na środowisko nie zna granic wynikających z prawa własności bądź innych rozwiązań administracyjnych. Nie można zatem ograniczać się jedynie do nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z tą, na której znajduje się lub ma się znajdować źródło oddziaływania, ale należy brać pod uwagę rzeczywisty zasięg oddziaływania [Decyzja SKO we Wrocławiu z 01.9.2004 r., Kol. Odw. 2434/04/A, OWSS 2005]. Wobec braku przepisów szczególnych, o tym, kto jest stroną postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu ochrony środowiska, decyduje interes prawny, ustalony zgodnie z regułami wypracowanymi przez doktrynę i orzecznictwo na tle art. 28 k.p.a. Posiadanie interesu prawnego w konkretnym postępowaniu administracyjnym wymaga, by ten interes był osobisty, własny, indywidualny i konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić, aktualny, oparty na przepisie prawa materialnego [Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1998 r., sygn. akt IV SA 1106/97].

Z treści powyższych wypowiedzi sformułowanych w orzecznictwie można wyprowadzić wniosek, że w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach interesy właścicieli i użytkowników wieczystych sąsiednich działek mające oparcie w normach prawa materialnego tak cywilnego, jak i administracyjnego są interesem prawnym.

W stosunku jednak do norm materialnego prawa cywilnego dotyczącego treści i sposobu wykonywania własności, do których można zaliczyć przepisy art. 140, 143 i 144 k.c., należy jednak zauważyć, iż sam fakt znajdowania się w obszarze oddziaływania planowanej inwestycji nie powoduje automatycznie uzyskania statusu strony postępo-

wania administracyjnego. W szczególności Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 12/08 (wyrok zapadł w postępowaniu w przedmiocie pozwolenia na budowę) stwierdził, iż cyt.: „(...) Art. 144 k.c. zawiera zakaz dokonywania tzw. „immisji pośrednich” z własnej nieruchomości na inne nieruchomości ponad przeciętną miarę wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Przekroczenie dopuszczalnych granic tych immisji może uzasadniać powstanie po stronie osób poszkodowanych odpowiednich roszczeń (np. negatoryjnych – art. 222 § 2 k.c. lub odszkodowawczych – art. 415 k.c. i nast.). Fakt „immisji pośrednich” z jednej nieruchomości na inną nie uzasadnia jednak przyznania osobie poszkodowanej tymi niekorzystnymi oddziaływaniami przymiotu strony w rozumieniu art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Definicja pojęcia strony zawarta w tym przepisie nawiązuje do „obszaru oddziaływania obiektu” zdefiniowanego w art. 3 pkt 20 powoływanej ustawy. Zgodnie z tym przepisem za obszar oddziaływania obiektu należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie odrębnych



przepisów, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu. Z definicji tej wynika więc, że chodzi tu o ograniczenia w zagospodarowaniu sąsiadującego z obiektem terenu będące skutkiem obowiązywania tych odrębnych przepisów. W rozpoznawanej sprawie nie występuje natomiast takie prawne ograniczenie w sposobie zagospodarowania nieruchomości, lecz tylko faktyczna uciążliwość w korzystaniu z jej prawa własności, będąca wpływem nadmiernych emisji sąsiedzkich np. w postaci przykrego zapachu.

Przekroczenie dopuszczalnego poziomu tych emisji rodzi – jak podano wyżej – określone roszczenia cywilnoprawne, lecz nie daje praw strony w rozumieniu art. 20 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego”.

Powyższe uwagi można przenieść również na grunt postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, z tym że odnieść je należy do wszystkich planowanych przedsięwzięć, a nie tylko tych posiadających status obiektu budowlanego.



A large, stylized graphic of a leaf or branch in shades of beige and cream, positioned on the left side of the page. It features a central circular shape and several pointed leaf-like shapes extending from it.

V.

**Udział społeczeństwa
w ocenie oddziaływania
na środowisko**

1. Wstęp



Zgodnie z brzmieniem art. 79 ust. 1 ustawy OOS przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Organy administracji właściwe do wydania decyzji, w przypadku których przepisy niniejszej ustawy lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, zapewniają możliwość udziału społeczeństwa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą (art. 30 ustawy OOS).

Prawo do składania uwag i wniosków ma na celu rozszerzenie udziału społecznego w postępowaniu administracyjnym na podmioty inne niż strony i uczestnicy na prawach strony, czyli na wszelkie podmioty posiadające interes faktyczny,

bądź zamierzające zająć stanowisko w sprawie z jakichkolwiek innych powodów (np. w ochronie interesu publicznego) [Pchałek i Behnke, 2009].

Istotą udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska jest możliwość współkształtowania treści rozstrzygnięcia organu w przedmiocie zezwolenia na realizację przedsięwzięcia. Ponadto, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, udział społeczeństwa bardzo często przyczynia się do zwiększenia świadomości skutków planowanych przedsięwzięć dla środowiska, a zatem włączanie społeczeństwa w proces decyzyjny przyczynia się do wskazania istotnych zagadnień związanych ze środowiskiem, które mogłyby być zauważone dopiero na późniejszym etapie realizacji lub eksploatacji przedsięwzięcia (Wiszniewska i in., 2002; s. 16).

2. Orzeczenia w przedmiocie udziału społeczeństwa w ocenie oddziaływania na środowisko



Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 87/10

Opis stanu faktycznego

Organ I instancji w wydanej decyzji ustalił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji farmy wiatrowej składającej się z elektrowni wiatrowych oraz infrastruktury towarzyszącej elektrowniom (kable elektroenergetyczne i telekomunikacyjne, drogi dojazdowe, place manewrowe i montażowe).

Organ II instancji, rozpatrując odwołania, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. SKO stwierdziło, że organ I instancji zadość uczynił wymaganiom ustawy OOS. Zdaniem Kolegium, w sprawach określonych w tej ustawie, zainteresowanej osobie (czyli każdemu – art. 5 ustawy OOS), odwołanie przysługiwało tylko i wyłącznie w zakresie prawidłowości udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie oraz gwarancji udziału społeczeństwa w ochronie środowiska i w ocenach oddziaływania na środowisko. Dla zapewnienia

uprawnień do uczestnictwa społeczeństwa w procesie ochrony środowiska, ustawodawca przewidział jedynie prawo do szerokiej i szczegółowej informacji (z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z art. 16–20 ustawy OOS) oraz do składania uwag i wniosków, które mogą, lecz nie muszą być uwzględnione w decyzji (art. 37 pkt 1 i 2 ustawy OOS).

SKO podkreśliło jeszcze raz, że ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku reguluje dostęp społeczeństwa do informacji oraz zasady konsultacji społecznej przy podejmowaniu decyzji, ale tylko poprzez składanie uwag i wniosków. Na podstawie tej ustawy nie można w drodze odwołania kwestionować poszczególnych, wysoce specjalistycznych rozstrzygnięć decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych.

Stanowisko sądu

W art. 5 ustawy OOS „każdemu” zagwarantowano prawo do uczestniczenia na warunkach określonych ustawą w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Oczywiście zasada ta, jak wynika z treści przepisu ją statuującego, wymaga konkrety-

zacji w szczegółowych rozwiązaniach prawnych. Właśnie taki charakter mają postanowienia zawarte w art. 29–43 ustawy OoŚ. W art. 29 ustawy określony został podmiotowy i przedmiotowy zakres możliwości udziału „każdego” w konkretnych kategoriach spraw. Pod pojęciem „każdego”, zgodnie z art. 37 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej kryje się ten, kto podlega władzy Rzeczypospolitej, a zatem każdy, kto legalnie przebywa na terenie Polski.

Kolejnym zagadnieniem jest określenie, w jakim charakterze „każdy” będzie mógł uczestniczyć w konkretnym postępowaniu prowadzonym przez organ administracji. Ustawodawca w art. 29 ustawy tego nie precyzuje. Biorąc natomiast pod uwagę fakt, że system prawny w swoim teoretycznym założeniu stanowi całość, to mówiąc o udziale w postępowaniu administracyjnym, w pierwszej kolejności należy sięgnąć do rozwiązań zawartych w k.p.a. W art. 28 tego aktu prawnego określono, że podstawowymi uczestnikami każdego postępowania są jego strony. Za stronę musi być uznany każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo każdy żądający czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem pojęcie interesu prawnego musi być rozumiane jako obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca potrzeba ochrony prawnej. Interes ten musi być osobisty, własny, indywidualny i konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny, a nie ewentualny [Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1998 r., IV SA 1106/97]. Osoby wchodzące w skład społeczeństwa mogą brać zatem udział w postępowaniu jako jego członkowie, wówczas gdy nie mają własnego interesu prawnego, jeżeli bowiem by go posiadały (w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadano wyżej), to brałyby udział w postępowaniu jako jego strony.

Oznacza to, że z faktu umożliwienia przez ustawodawcę udziału społeczeństwa w określonych kategoriach postępowań nie można wywodzić istnienia interesu prawnego. Uprawnienia przysługujące społeczeństwu mają bowiem charakter ograniczony. Katalog środków gwarantujących udział społeczeństwa ma charakter zamknięty, co wynika z konstrukcji art. 33 ust. 1 ustawy OoŚ, w którym zostały one wymienione. Skoro bowiem w przepisie tym nie określono, że wyliczenie ma charakter przykładowy, to należy przyjąć, iż ustawodawca nie dopuszcza wprowadzenia innych instrumentów w omawia-

nym zakresie. Krąg podmiotów posiadających interes prawny w przypadku inwestycji oddziaływającej na środowisko jest szerszy niż w przypadku innych inwestycji. Decyduje o tym zasięg oddziaływania takiej inwestycji na środowisko [Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 2005 r. sygn. akt IV SA 2586/03].

Zgodnie natomiast z art. 79 ustawy OoŚ, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. **Zapewnienie możliwości udziału każdego w ramach postępowania z udziałem społeczeństwa, nie wyłącza obowiązku spoczywającego na organie administracji do zapewnienia czynnego udziału stron w postępowaniu, a także prawa strony do kwestionowania rozstrzygnięcia zapadłego w formie decyzji administracyjnej.**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 119/10

Opis stanu faktycznego

Wójt gminy decyzją określił warunki realizacji przedsięwzięcia polegającego na eksploatacji i przeróbce mechanicznej kruszywa (żwiru),

W wyniku złożonego odwołania samorządowe kolegium odwoławcze utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie wszystkie warunki wynikające ze wskazanych przepisów ustawy zostały spełnione. Dalej organ wskazał, że zaskarżona decyzja ustala środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na eksploatacji i przeróbce mechanicznej kruszywa (żwiru) w ilości nie przekraczającej 20 tys. m³/rok. Inwestycje w tym zakresie są naturalną konsekwencją rozwoju gospodarczego i postępu cywilizacyjnego. Wydobywanie kruszywa ma charakter służebny do realizacji innych celów, w tym celów publicznych (budowa dróg). W celu zachowania równowagi pomiędzy zasobami środowiska a rozwojem gospodarczym ustawodawca wprowadził do systemu prawnego instytucję decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. W ocenie SKO ustalone warunki zapewniają ochronę środowiska i jego zasobów oraz interesy osób trzecich. Funkcjonowanie kopalni nie będzie wywoły-

wać ponadnormatywnych emisji zagrażających życiu lub zdrowiu ludzi, czy też negatywnie wpływać na zasoby środowiska. Dalej organ wskazał, że ruch pojazdem silnikowym, zaprzęgowym i motorowerem w lesie dozwolony jest jedynie drogami publicznymi. Natomiast ruch drogami leśnymi jest dozwolony tylko wtedy, gdy są one oznakowane drogowskazami dopuszczającymi ruch po tych drogach. Okoliczność nasilenia ruchu pojazdów po drodze publicznej należy do spraw organizacji ruchu drogowego, gdyż drogi publiczne są ogólnodostępne. Odnośnie ustalenia kręgu stron w postępowaniu administracyjnym dotyczącym przedmiotowej inwestycji, organ wskazał, że ustalenia w tym zakresie oparto na wypisach z rejestru gruntów nieruchomości, załączonych przez inwestora do wniosku. Organ podniósł, iż skarżący nie wykazał, iż przedmiotowa inwestycja, może negatywnie oddziaływać na nieruchomości osób wymienionych w odwołaniu. Nadto, informacja o złożeniu wniosku wszczynającego postępowanie oraz o możliwości składania uwag, została podana do publicznej wiadomości, co stworzyło możliwość udziału w postępowaniu wskazanym przez skarżącego osobom.

Stanowisko sądu

W sprawie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia brak jest podstaw do zrównania praw strony z prawami podmiotu działającego jako „udział społeczeństwa”. **Należy zauważyć, że udział społeczeństwa w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej ogranicza się jedynie do pewnych elementów postępowania i polega na możliwości zapoznawania się z materiałem dowodowym – w tym z zasadniczym dowodem w sprawie – raportem o oddziaływaniu na środowisko, na zgłaszaniu uwag w toku postępowania oraz na ewentualnym udziale w rozprawie administracyjnej, jeżeli zostanie ona wyznaczona. Jednak jedynie strona postępowania może wnosić środki zaskarżenia od wydanej w sprawie decyzji administracyjnej.** Tym samym w sprawach toczących się w oparciu o przepisy 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, aktualny pozostaje obowiązek organu ustalenia stron postępowania. W rozpatrywanej sprawie organ administracyjny nie analizował kwestii ustalenia stron postępowania, w całości opierając się w tym zakresie na dołączonych do wniosku

wypisach z rejestru gruntu. Organ nie podjął analizy ewentualnego wpływu przedsięwzięcia na nieruchomości sąsiednie, a przez to nie rozważał zagadnienia kręgu stron postępowania.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 62/08 (w sprawie dotyczącej zagospodarowania przestrzennego)

Opis stanu faktycznego

SKO stwierdziło nieważność decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla budowy stacji bazowej telefonii komórkowej. W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z przepisami obowiązującymi w dacie wydania kwestionowanej decyzji, planowana inwestycja polegająca na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej, jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagała przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie zaś z przepisami POŚ postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko wymaga zapewnienia udziału społeczeństwa. Gwarancją tego udziału jest m. in. przepis art. 32 ust. 1 pkt 1 POŚ nakładający na organ właściwy do wydania decyzji wymagającej udziału społeczeństwa poddania do publicznej wiadomości informacji o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o wniosku o wydanie decyzji oraz o możliwości składania uwag i wniosków w terminie 21 dni od daty podania do publicznej wiadomości, wskazując jednocześnie miejsce ich składania.

Podobną funkcję spełniał również przepis art. 46 ust. 10 POŚ, który nakazywał, aby uzasadnienie decyzji, niezależnie od wymagań wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego, zawierało informację o sposobie wykorzystania uwag i wniosków zgłoszonych w związku z udziałem społeczeństwa oraz informację dotyczące konieczności wykonania analizy poralizacyjnej. Materiał dowodowy zgromadzony w rozpatrywanej sprawie wskazywał, że powyżej wskazane obowiązki nie zostały spełnione w toku prowadzonego postępowania i nie zapewniono udziału społeczeństwa w toczącym się postępowaniu. W związku z powyższym SKO stwierdziło, iż w przedmiotowym postępowaniu nie przeprowadzono postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Postępowanie to stanowi w myśl przepisu art. 46 ust. 3 POŚ część postępowania zmierzającego do wydania decyzji o warunkach zabudowy i za-

gospodarowania terenu. Tym samym nieprzeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko spowodowało wydanie decyzji z naruszeniem art. 46 ust. 1 POŚ. Stosownie zaś do art. 11 tej ustawy decyzja wydana z naruszeniem przepisów ochrony środowiska była nieważna. [Przepis ten uchylono z dniem 15 listopada 2008 r.]

W wyniku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy SKO, ponownie rozpatrując sprawę dotyczącą stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, uchyliło w całości swoją decyzję oraz odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji. W uzasadnieniu wskazano, że stwierdzenie nieważności jest wyjątkiem od zasady trwałości decyzji administracyjnej, stąd też przesłanki nieważności określone w art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. muszą wynikać jednoznacznie z materiału dowodowego. W rozpatrywanej sprawie przepisem, który ma wskazywać na nieważność przedmiotowej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu był art. 11 POŚ. Do stwierdzenia nieważności konieczne jest wskazanie konkretnego przepisu dotyczącego ochrony środowiska, który powoduje nieważność decyzji. Zdaniem SKO materiał dowodowy nie pozostawia wątpliwości, że w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu miało miejsce naruszenie przepisów art. 32 ust. 1 pkt 1 i art. 46 ust. 1, a w konsekwencji również art. 46 ust. 10 POŚ, natomiast rozważenia wymaga, że względu na tryb w jakim sprawa jest rozpatrywana, czy charakter tego naruszenia powoduje, że badana decyzja powinna zostać wzruszona. Kolegium oceniło, że w świetle art. 3 pkt 13 POŚ, nie można stwierdzić, że brak udziału społeczeństwa w postępowaniu, sam przez się spowodował, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu naruszyła przepisy ochrony środowiska. Na naruszenie decyzją przepisów dotyczący ochrony środowiska nie wykazuje raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, posiadający stosowne uzgodnienia. Skoro więc nie można przypisać naruszenia przepisów dotyczących ochrony środowiska, to nie ma przesłanek do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. w związku z art. 11 POŚ.

WSA uchylił decyzję SKO w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej ustalenia warunków zabudowy terenu. W ocenie Sądu I instancji błędny jest pogląd wyrażony przez SKO w decyzji stwierdzającej nieważność decyzji, że braki dotyczące zapewnienia możliwości udziału

społeczeństwa w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oznaczają, że postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko nie zostało przeprowadzone. Udział społeczeństwa w tym postępowaniu jest bowiem tylko elementem całości procedury oceny oddziaływania na środowisko, elementem kontroli społecznej w procesach gospodarowania zasobami środowiska jako dobrem wspólnym. Na całość procedury składają się również inne elementy, jak choćby konieczność sporządzenia raportu oceny oddziaływania na środowisko i uzyskanie uzgodnień dla tego raportu.

Niemniej jednak brak zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko uzasadnia stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w oparciu o tak przeprowadzone postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Błędna jest, w ocenie Sądu, przyjęta przez Kolegium interpretacja przepisów Prawa ochrony środowiska, z której wynika, iż naruszenie powyżej wskazanych przepisów nie jest naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska, a tym samym w rozpatrywanej sprawie nie znajduje zastosowania przepis art. 11 Prawa ochrony środowiska.

Sąd I instancji podkreślił, że należy mieć na uwadze charakter jaki posiada instytucja udziału społeczeństwa w postępowaniach w sprawach ochrony środowiska. Nie jest to instytucja powołana dla samego jej istnienia, a racją utworzenia tej instytucji jest zapewnienie zewnętrznych mechanizmów kontrolujących i korygujących rozstrzygnięcia zapadające w toku postępowań w sprawach ochrony środowiska. Decyzje podejmowane w kwestiach dotyczących ochrony środowiska, choć kierowane są do indywidualnych podmiotów, to w szerszej perspektywie wpływają na stan dobra publicznego, jakim jest środowisko, oddziałując tym samym na ogół członków społeczeństwa. Zapewnienie mechanizmów społecznej kontroli w sprawach dotyczących ochrony środowiska ma być więc dodatkową gwarancją merytorycznej poprawności decyzji dotyczących ochrony środowiska. Niezapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym ochrony środowiska niewątpliwie narusza zasady podejmowania decyzji w tych sprawach. Tym samym naruszenie przepisów regulujących udział społeczeństwa w sprawach dotyczących środowiska jest naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska. Do takiego samego wniosku prowadzi interpretacja pojęcia „ochrona środowiska” zawartego w art. 3

pkt 13 POŚ. Zgodnie z zamieszczoną tam definicją przez ochronę środowiska rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, przy czym ochrona ta polega w szczególności m.in. na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest niczym innym, jak tylko dostarczeniem organom administracji materiału pozwalającego na ocenę dopuszczalności danego przedsięwzięcia w określonej lokalizacji ze względu na panujące uwarunkowania środowiskowe. Postępowanie to jest więc wspomaganie procesu decyzyjnego w zakresie gospodarowania zasobami środowiska. Naruszenie warunków prowadzenia tego procesu ustanowionych w celu zagwarantowania trafności podejmowanych decyzji może w sposób oczywisty wpłynąć na wynik takiego postępowania, a tym samym prowadzić do błędnych rozstrzygnięć co do gospodarowania zasobami środowiska.

Ponadto z treści przepisu art. 11 POŚ nie wynikało, że naruszenia przepisów dotyczących ochrony środowiska mają odnosić się tylko do naruszeń prawa materialnego, a nie są objęte tą regulacją przepisy procedur związanych z ochroną środowiska. Takie ograniczenie zakresu obowiązywania normy zawartej w powołanym art. 11 byłoby nieuprawnione na gruncie obowiązujących przepisów, zwłaszcza w kontekście stosowania tego przepisu w połączeniu z przepisem art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. Celem tego ostatniego przepisu jest bowiem rozszerzenie przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na ochronę pewnych szczególnych dóbr i wartości. W rozpatrywanym przypadku tym szczególnym dobrem jest stan środowiska. Dla zachowania właściwego stanu środowiska znaczenie posiadają zarówno przepisy o charakterze materialnym, jak i proceduralnym, w tym przepisy dotyczące postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz gwarantujące udział społeczeństwa w postępowaniach w sprawach ochrony środowiska.

Stanowisko sądu

Brak zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko uzasadnia stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w oparciu o tak przeprowadzone postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Należy mieć przy tym na uwadze, że przedmiotem wszczętego postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest wyłącznie kwestia ustalenia wystąpienia w decyzji wady powodującej jej nieważność z mocy prawa. W żadnym razie organ w postępowaniu tym nie może merytorycznie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawy materialnej, uprzednio zakończonej wydaniem wadliwej decyzji, a tym samym ustalić czy uniemożliwienie złożenia uwag i wniosków miało wpływ na wynik takiego postępowania. Już zatem sam brak zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko uzasadnia stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w oparciu o tak przeprowadzone postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. O trafności tego poglądu przesądza ponadto fakt, że wada powyższa nie daje podstawy do wznowienia tak przeprowadzonego postępowania. Oznaczałoby to zatem, że pominięcie społeczeństwa w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko nie wiązałoby się po uprawomocnieniu się wydanej decyzji z jakimkolwiek negatywnymi konsekwencjami. Pogląd taki byłby nie do pogodzenia z konstytucyjnym obowiązkiem zapewnienia ochrony środowiska oraz wspierania przez władze publiczne działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 5 i art. 74 ust. 4 Konstytucji RP). Prawo udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących środowiska ma przede wszystkim na celu zagwarantowanie ochrony środowiska oraz zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłemu pokoleniom.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1297/10

Opis stanu faktycznego

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy decyzję wojewody mocą której zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę autostrady płatnej. Organ II instancji podkreślił m.in., że projekt zgodny był z warunkami wszystkich wymaganych decyzji lokalizacyjnych, a także z warunkami decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, jak również postanowienia RDOŚ uzgadniającego warunki realizacji przedsięwzięcia w ramach przeprowadzonej ponownie oceny oddziaływania na środowisko projektowanej inwestycji.

Odnosząc się do zarzutu podnoszonego w odwołaniu a dotyczącego pozbawienia odwołującego się udziału w ponownie przeprowadzonej ocenie oddziaływania na środowisko Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uznał, iż nie jest on zasadny. Organ wojewódzki zawiadomił strony postępowania o możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy i składania uwag i wniosków. Dokonano bowiem stosownych ogłoszeń w gazecie, na tablicy ogłoszeń w urzędzie miasta, na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy oraz w sołectwach. Poza tym stosowne obwieszczenie ukazało się na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu wojewódzkiego, na stronie internetowej Centrum informacji o środowisku, jak również na tablicy ogłoszeń urzędu wojewódzkiego. Organ II instancji podkreślił, iż do dnia upływu terminu zapoznania się z dokumentacją sprawy żadna ze stron nie skorzystała z prawa do zgłoszenia uwag i wniosków.

W ocenie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego bezpodstawny był zarzut skarżącego, że zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko powinno ukazać się w więcej niż jednym piśmie wydawanym na obszarze planowanej inwestycji, albowiem żaden przepis ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko nie nakłada takiego obowiązku. Podkreślano również, iż w sposób prawidłowy zawiadomiono strony o wszczęciu postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę.

WSA oddalił skargę na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę autostrady płatnej.

Sąd nie podzielił zarzutu jakoby wojewoda podejmując rozstrzygnięcie wydane w I instancji naruszył art. 10 § 1 k.p.a. w zw. z art. 90 ust. 1 pkt 1, art. 33 i art. 3 ust. 1 pkt 11 lit. c ustawy OOŚ. Zdaniem skarżącego, stosowne obwieszczenie w sprawie ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia powinno zostać opublikowane w więcej niż jednym piśmie wydawanym na obszarze planowanej inwestycji. Teza ta nie zasługiwała na aprobatę, albowiem żaden z wymienionych przepisów takiego obowiązku nie statuuje. Artykuł 3 ust. 1 pkt 11 lit. c ustawy OOŚ stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o podaniu informacji do publicznej wiadomości to rozumie się przez to 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. Wykładnia gramatyczna przywołanego przepisu nie wskazuje na to, aby pod pojęciem „prasa o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu” należało rozumieć całą prasę tzn. wszystkie tytuły, które ukazują się na danym obszarze, bądź też tylko dwa spośród nich. Ogłoszenie w prasie oznacza bowiem obowiązek ogłoszenia minimum w jednej gazecie lokalnej. Jest jednak logiczne, że skorzystanie także z innych gazet bądź czasopism o charakterze lokalnym i opublikowanie także w nich stosownych ogłoszeń nie może być uznane za sprzeczne z wymogami jakie stawia ww. przepis. Taka dodatkowa publikacja nie jest jednak obowiązkiem organu w świetle art. 3 ust. 1 pkt 11 lit. c ww. ustawy OOŚ.

Brak jest również uzasadnionych podstaw pozwalających na uznanie, iż w postępowaniu administracyjnym doszło do naruszenia art. 6 ust. 4 Dyrektywy Rady z 27 czerwca 1985 r. 85/337/EWG. Przepis ten stanowi, że zainteresowana społeczność otrzymuje wczesne i skuteczne możliwości



udziału w procedurach decyzyjnych dotyczących środowiska określonych w art. 2 ust. 2 i w tym celu uprawniona jest do wyrażania komentarzy i opinii, kiedy wszystkie opcje są dostępne właściwej władzy lub władzom zanim podjęta zostanie decyzja w sprawie wniosku o zezwolenie na inwestycję. W ocenie sądu zarzut naruszenia powyższego przepisu nie jest uzasadniony. Miejscowa społeczność uzyskała bowiem wymagane informacje dotyczące spornej inwestycji. Zostały one zawarte w regionalnej gazecie w takim czasie, który umożliwił podjęcie stosownych działań przez osoby, które wyrażały wolę zgłoszenia jakichkolwiek zastrzeżeń bądź uwag. Dokonanie obwieszczenia tylko w tym periodyku należy uznać za wystarczające. Należy pamiętać o tym, że swoista konkretyzacja obowiązku wynikającego z art. 6 pkt 4 dyrektywy z 27 czerwca 1985 r. nastąpiła w prawie krajowym (w ustawie OoŚ). Ta ostatnia regulacja nie zawiera rozwiązań, które można byłoby uznać za sprzeczne z dyrektywą o której wyżej mowa.

WSA stwierdził, iż kwestia ewentualnej kompensaty związanej z niedogodnościami spowodowanymi pozbawieniem dostępu do drogi publicznej, a więc w istocie odszkodowania pieniężnego z tego tytułu może być bowiem badana w odrębnym postępowaniu. Takie postępowanie nie może jednak toczyć się w ramach postępowania o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę.

Stanowisko sądu

Artykuł 3 ust. 1 pkt 11 lit. c ustawy OoŚ stanowi, że ilekroć w tejże ustawie jest mowa o podaniu informacji do publicznej wiadomości, to rozumie się przez to 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. **W ocenie sądu wykładnia gramatyczna przywołanego przepisu nie wskazuje na to, aby pod pojęciem „prasa o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu” należało rozumieć całą prasę, tzn. wszystkie tytuły, które ukazują się na danym obszarze, bądź też tylko dwa spośród nich. Ogłoszenie w prasie oznacza bowiem obowiązek ogłoszenia minimum w jednej gazecie lokalnej. Nie oznacza natomiast obowiązku takiego ogłoszenia w większej liczbie ukazujących się tamże tytułów prasowych.** Jest jednak logiczne, że skorzystanie także z innych gazet bądź czasopism o charakterze

lokalnym i opublikowanie także w nich stosownych ogłoszeń nie może być uznane za sprzeczne z wymogami, jakie stawia ww. przepis. Taka dodatkowa publikacja nie jest jednak obowiązkiem organu i w żadnym razie nie można upatrywać jej w treści art. 3 ust. 1 pkt 11 lit. c ustawy OoŚ.

Poza tym przepis, o którym mowa został skonstruowany w ten sposób, że ogłoszenie informacji przez obwieszczenie (w przypadku projektu dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa) obowiązkowe jest jedynie w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu, co oznacza, iż nie jest konieczne jednocześnie przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia. Ten ostatni rodzaj obwieszczeń jest bowiem wymagany jedynie w przypadku ogłoszenia informacji nie zaś projektu dokumentu. Powyższe oznacza, iż nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy fakt braku przedstawienia dowodu na okoliczność wywieszenia obwieszczeń w sołectwach wymienionych w skardze.

W ocenie sądu brak jest również uzasadnionych podstaw pozwalających na uznanie, iż w postępowaniu administracyjnym doszło do naruszenia art. 6 ust. 4 Dyrektywy Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. 85/337/EWG.

Przepis ten stanowi, że zainteresowana społeczność otrzymuje wczesne i skuteczne możliwości udziału w procedurach decyzyjnych dotyczących środowiska określonych w art. 2 ust. 2 i w tym celu uprawniona jest do wyrażania komentarzy i opinii kiedy wszystkie opcje są dostępne właściwej władzy lub władzom zanim podjęta zostanie decyzja w sprawie wniosku o zezwolenie na inwestycję.

Skarżący stał na stanowisku, że przepis ten został naruszony poprzez to, iż znaczna część zainteresowanej społeczności pozbawiona została możliwości wzięcia udziału w procedurach decyzyjnych dotyczących oddziaływania autostrady na środowisko wskutek tego, że stosowne obwieszczenie dotyczące tej kwestii ukazało się jedynie w jednej z gazet z pominięciem innej. W ocenie sądu zarzut naruszenia powyższego przepisu nie jest uzasadniony. Miejscowa społeczność uzyskała bowiem wymagane informacje dotyczące spornej inwestycji. Zostały one zawarte w regionalnej gazecie w takim czasie, który umożliwił podjęcie stosownych działań przez osoby, które wyrażały wolę zgłoszenia jakichkolwiek zastrzeżeń bądź uwag. Dokonanie obwieszczenia tylko w tym periodyku należy uznać za wystarczające. Należy pamiętać o tym, że swoista konkretyzacja obowiązku wynikającego z art. 6

pkt 4 dyrektywy z dnia 27 czerwca 1985 r. nastąpiła w prawie krajowym (w ustawie OOS). Ta ostatnia regulacja nie zawiera rozwiązań, które można byłoby uznać za sprzeczne z dyrektywą o której wyżej mowa.

Bieg 21-dniowego terminu, o którym mowa w art. 33 ust. 1 pkt 7 ustawy OOS rozpoczyna się z dniem podania go do publicznej wiadomości. Jest to termin ustawowy, do którego nie ma zastosowania art. 49 k.p.a., ponieważ określa on wymagania i skutki doręczenia w postępowaniu administracyjnym przez publiczne ogłoszenie, które ma zastosowanie (jeżeli przepis szczególny na to zezwala) wyłącznie w stosunku do stron i uczestników postępowania oraz dotyczy czynności organu objętych obowiązkiem doręczeń. Skoro prawo zgłaszania uwag i wniosków przysługuje podmiotom niemającym statusu strony (art. 29 ustawy OOS) i nie jest realizowane w trybie postępowaniu administracyjnego, to nie można przyjąć, że składanie tych uwag i wniosków jest czynnością procesową dokonywaną przez stronę lub podmiot działający na prawach strony.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 1597/08

Opis stanu faktycznego

SKO po rozpatrzeniu zażalenia stowarzyszenia na postanowienie organu I instancji orzekające o podjęciu z urzędu zawieszono postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia pn. składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, z kwaterami na odpady zawierające azbest oraz plac do remediacji gruntów, umorzyło postępowanie zażaleniowe.

SKO podkreśliło, że rejestracja stowarzyszenia, jak i jego wniosek o dopuszczenie do udziału w przedmiotowym postępowaniu nastąpiło po upływie terminu przewidzianego w art. 32 ust. 1 POŚ, tym samym brak było podstaw do uwzględnienia wniosku organizacji ekologicznej o dopuszczenie jej do udziału w tym postępowaniu, z uwagi na uchybienie terminu przewidzianego w powyższym przepisie.

Konkludując, SKO stwierdziło, że stowarzyszenie nie mogło skutecznie zakwestionować postanowienia i koniecznym było umorzenie postępowania zażaleniowego.

Stanowisko sądu

21-dniowy termin dla zgłaszania uwag i wniosków, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1 POŚ nie miał charakteru instrukcyjnego. Przekroczenie tego terminu wywoływało negatywne konsekwencje dla podmiotu, który dopuścił się takiego przekroczenia. Ustawodawca przewidywał negatywne konsekwencje dla organizacji ekologicznych zgłaszających swój udział w postępowaniu, w którym przewidziany jest udział społeczeństwa, z przekroczeniem 21-dniowego terminu, w postaci pozostawienia uwag lub wniosków bez rozpatrzenia lub odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu na prawach strony (głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 394/07).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 394/07

Opis stanu faktycznego

Wojewoda uzgodnił projekt decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie lotniska z utwardzonym pasem startowym wraz z infrastrukturą.

Organ prowadzący postępowanie główne przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dopuścił stowarzyszenie do udziału, na prawach strony, do postępowania w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Stowarzyszenie wniosło podanie do wojewody o wznowienie postępowania uzgodnieniowego zakończonego postanowieniem tego organu wskazując, że nie brało udziału w postępowaniu. O postanowieniu uzgodnieniowym dowiedziało się dopiero z treści doręczonej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody.

Wojewoda wznowił postępowanie uzgodnieniowe, a następnie postanowieniem utrzymał w mocy swoje postanowienie uzgadniające decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz odmówił wstrzymania jego wykonania. Organ uznał, że ponowne postanowienie miałyby taką samą treść, jak wcześniej wydane.

W wyniku rozpatrzenia złożonego zażalenia Minister Środowiska uchylił postanowienie wojewody i umorzył postępowanie I instancji. Organ odwoławczy zauważył, że stowarzyszenie zostało

dopuszczone do udziału w postępowaniu na mocy postanowienia w tym samym dniu, w którym wojewoda zakończył postępowania w przedmiocie uzgodnienia. Wnioski należało zgłosić w terminie 21 dni od dnia podania do publicznej wiadomości informacji o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody (art. 32). Jak natomiast wynika z decyzji organu I instancji stowarzyszenie takich wniosków i uwag nie zgłosiło w wymaganym terminie, zatem nie nabyło praw strony. Nie było więc podstaw, w ocenie Ministra, do wznowienia postępowania uzgodnieniowego w oparciu o art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

Stanowisko sądu

Zgłaszając swoje uwagi w postępowaniu w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia, stowarzyszenie uzyskało w nim status uczestnika na prawach strony. Kwestią wtórną jest okoliczność, czy skarżące stowarzyszenie dochowało terminu, o jakim mowa w art. 32 POŚ – termin 21 dni ma istotnie jedynie instrukcyjny charakter.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 808/07

Opis stanu faktycznego

SKO – po rozpoznaniu odwołania stowarzyszenia od decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej – orzekło o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji. Orzekające w sprawie organy ustaliły, iż ponadnormatywne pola elektromagnetyczne emitowane przez projektowane anteny sektorowe i radiolinii mogą wystąpić wyłącznie w przestrzeni niedostępnej dla ludzi.

W skierowanej do Sądu skardze stowarzyszenie wskazało przede wszystkim na naruszenie przez organy zarówno pierwszej jak i drugiej instancji przepisów postępowania tj. art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. poprzez niezbranie i nierozpatrzenie całego materiału dowodowego przed wydaniem rozstrzygnięcia. Stowarzyszenie wskazało, iż pomimo załączenia do akt opinii i dokumentów stanowiących istotny dowód w sprawie nie zostały one rozpoznane przez organy, które swoje rozstrzygnięcie oparły wyłącznie na sporządzonym w sprawie raporcie o oddziaływaniu inwestycji na środowisko.

Stanowisko sądu

Zagwarantowanie społeczeństwu czynnego udziału w postępowaniu z zakresu ochrony środowiska, a w szczególności składane uwagi i wnioski służą wielokierunkowemu rozpatrzeniu sprawy z zakresu ochrony środowiska, przeprowadzonej z udziałem społeczeństwa, a także mają zagwarantować, że żaden jej aspekt nie zostanie pominięty. W tym celu na organy administracji został nałożony obowiązek rozpatrzenia zgłoszonych uwag i wniosków. Uwzględniając fakt, że uwagi i wnioski są zgłaszane w ramach postępowania, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, to najlepszym sposobem przedstawienia, jakie uwagi i wnioski zostały uwzględnione oraz dlaczego pozostałych nie wzięto pod uwagę, jest uzasadnienie decyzji kończącej postępowanie. Ocena ta powinna mieć charakter wszechstronny, indywidualny, co nie wyklucza jednak uporządkowania zgłoszonych uwag i wniosków w pewne grupy tematyczne [Gruszecki, 2007, s. 110 i n.]. **Jednocześnie w ocenie Sądu realizacja prawa do składania uwag i wniosków możliwa jest tylko w przypadku udostępnienia do publicznej wiadomości całości zebranego w sprawie materiału dowodowego.** W przedmiotowej sprawie sporządzony został nowy raport o oddziaływaniu inwestycji na środowisko, jednakże termin na składanie wniosków i uwag przez społeczeństwo w ramach toczącego się postępowania uniemożliwił zainteresowanym osobom wypowiedzenia się co do całości zebranego w sprawie materiału dowodowego, a tym samym naruszono powyższe przepisy gwarantujące społeczeństwu udział w toczącym się postępowaniu.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 442/06 (dotyczy postępowania w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego)

Opis stanu faktycznego

SKO uchyliło decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającej na budowie kolektorów sanitarnych dla przesyłu ścieków, w części dotyczącej uzgodnień z marszałkiem województwa w zakresie przepisów Prawo wodne i w tym zakresie orzekło o dodatkowym zastrzeżeniu dot. warunków stosowania rozwiązań uwzględniających przepisy ustawy Prawo wodne oraz obowiązku uzyska-

nia pozytywnej opinii Inspektoratu Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych dla rozwiązań projektowych, a w pozostałym zakresie utrzymało w mocy decyzję oraz umorzyło postępowanie odwoławcze z odwołania Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych.

Stanowisko sądu

Tak różne formy publicznego zawiadomienia o złożeniu wniosku dotyczącego wydania decyzji, jak ogłoszenie w prasie lokalnej, na tablicach ogłoszeń urzędów i w internecie nie dają możliwości każdorazowego ustalenia jednego terminu w wymiarze 21 dni. Każdorazowe zaś liczenie terminu 21 dni od dnia upublicznienia zawiadomienia w dany sposób o złożeniu wniosku dotyczącego wydania decyzji, służy z jednej strony zachowaniu wymogu określonego w art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, a z drugiej strony zwiększyło ogólny czas na zgłaszanie uwag i wniosków przez społeczeństwo, rozszerzając tym samym horyzont czasowy udziału społeczeństwa

w procedurze wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji projektowanej inwestycji celu publicznego.

W uznaniu Sądu, brak obwieszczenia o złożonym wniosku o wydanie decyzji dot. ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w rozpatrywanej sprawie, w pobliżu miejsca planowanego przedsięwzięcia, nie stanowi naruszenia art. 32 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 3 pkt 19 POŚ w sposób mający istotny wpływ na wynik rozstrzygnięcia, ponieważ w przypadku przedmiotowego przedsięwzięcia, jako projektowanej inwestycji liniowej kolektorów sanitarnych przesyłu ścieków, określenie pobliża miejsca planowanego przedsięwzięcia dotyczy znacznego obszaru kilkunastokilometrowego, stąd za prawidłowe należy uznać podanie do publicznej wiadomości zawiadomienia o złożeniu wniosku przez inwestora w siedzibach urzędów na terenie których projektowana jest inwestycja, oraz w prasie lokalnej. Taki sposób publicznego zawiadomienia nie uszczuplił przy tym udziału społeczeństwa w procedurze wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji projektowanej inwestycji.

3. Komentarz



Społeczna kontrola w sprawach dotyczących ochrony środowiska jest dodatkową gwarancją merytorycznej poprawności decyzji dotyczących ochrony środowiska. Organ administracji wydający orzeczenie kończące postępowanie powinien w jego uzasadnieniu dokonać oceny wniesionych uwag i wniosków oraz wskazać sposób, w jaki zostały wykorzystane. Brak takiej oceny stanowi niewątpliwie naruszenie przepisów prawa i może być podstawą do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Naruszenie warunków prowadzenia tego procesu ustanowionych w celu zagwarantowania trafności podejmowanych decyzji może bowiem w sposób oczywisty wpłynąć na wynik takiego postępowania, a tym samym prowadzić do błędnych rozstrzygnięć co do gospodarowania zasobami środowiska.

Komentarza wymaga również problem terminu składania uwag i wniosków, który pojawił się w orzecznictwie na gruncie ustawy – Prawo ochrony środowiska. W dotychczasowym orzecznictwie kwestia charakteru terminu nie była traktowana jednolicie. Niewątpliwie zaprezentowana powyżej koncepcja instrukcyjnego charakteru terminu w zakresie

możliwości przystąpienia organizacji ekologicznej do toczącego się postępowania odpowiadała prowsłotowej wykładni przepisów prawa krajowego. W chwili obecnej przepisy ustawy OOS jednoznacznie wskazują, iż organizacje ekologiczne mogą przystąpić do postępowania administracyjnego w dowolnym momencie, a ponadto mogą złożyć również skargę do sądu administracyjnego mimo braku uczestnictwa w samym postępowaniu. Tym samym problem przystąpienia do postępowania przez taką organizację w trakcie 21-dniowego terminu na składanie uwag i wniosków stał się nieaktualny. Natomiast co do pozostałych podmiotów składających uwagi i wnioski, a niebędących stroną postępowania, ustawodawca przesądził jednoznacznie, iż uwagi i wnioski złożone po wyznaczonym terminie pozostawia się bez rozpatrzenia (art. 35 ustawy OOS).

Orzecznictwo jednoznacznie wskazuje, iż brak przeprowadzenia postępowania z udziałem społeczeństwa, stanowiącego element oceny oddziaływania na środowisko powoduje, że orzeczenie takie jest dotknięte wadą nieważności albowiem rażąco narusza prawo. Stanowisko to pozostaje aktualne mimo uchylecia przepisu art. 11 POŚ.

VI.

**Podanie informacji
do publicznej wiadomości
w ocenie oddziaływania
na środowisko**

1. Wstęp



Instytucja „powiadomienia społeczeństwa” traktowana jako odrębna instytucja prawna, została wprowadzona do polskiego systemu prawnego, wraz ze służebną w stosunku do niej instytucją „podania do publicznej wiadomości”, przez ustawę z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a później wraz z tą ustawą, inkorporowana z niewielkimi zmianami do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Celem wprowadzenia tej instytucji było zapewnienie zgodności polskiego prawa z przepisami tzw. *acquis środowiskowego* przewidującymi udział społeczeństwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska oraz wdrożenie postanowień konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. [Jedrośka, 2008, s. 119]. *Acquis środowiskowy* – będący częścią *acquis communautaire*, dorobek prawny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej

w dziedzinie ochrony środowiska, obejmujący wszystkie traktaty założycielskie i akcesyjne oraz umowy międzynarodowe je zmieniające (tzw. prawo pierwotne), przepisy wydawane na ich podstawie przez organy Wspólnot (prawo wtórne), umowy międzynarodowe zawarte przez Wspólnoty i Unię Europejską, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, a także deklaracje i rezolucje oraz zasady ogólne prawa wspólnotowego. Obowiązkiem każdego państwa wstępującego do Unii Europejskiej jest wprowadzenie *acquis communautaire* do własnego systemu prawnego.

Ustawa OOS rozszerzyła definicję pojęcia „podanie do publicznej wiadomości” o udostępnienie wymaganych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.). Zgodnie z art. 9 ust. 2 tej ustawy wszystkie organy władzy publicznej są obowiązane do utworzenia własnych stron Biuletynu Informacji Publicznej.

2. Wybrane orzeczenia dotyczące podania informacji do publicznej wiadomości



Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1297/10 poprzedzony wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3 marca 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 1932/09 (*wyroki zapadły w sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę*)

Opis stanu faktycznego

Patrz strona 48 (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1297/10).

Stanowisko sądu

Po pierwsze, przepis art. 6 ust. 4 Dyrektywy Rady 85/337/EWG przewidując po stronie zainteresowanej społeczności prawo do udziału w postępowaniach dotyczących środowiska, nie reguluje kwestii sposobu, w jaki zainteresowani będą informowani o toczących się postępowaniach. Kwestionując zatem sposób poinformowania skarżącego o toczącym się postępowaniu, nie można stawiać zarzutu naruszenia przepisu, który do tej kwestii się nie odnosi. Także powołane przez skarżącego przepisy

Konwencji z Aarhus nie regulują sposobu informowania zainteresowanych o toczących się postępowaniach dotyczących środowiska. Zatem i w tym przypadku nie można wiązać kwestii sposobu zawiadomienia stron o postępowaniu z tymi przepisami.

Po drugie zaś, nie ulega najmniejszej wątpliwości, że **pojęcie „prasa” oznacza ogół pism ukazujących się na terytorium Polski. Przy tym chodzi tu o wszelkie pisma wydawane w kraju, a więc nie tylko o dzienniki, ale również periodyki, takie jak np. tygodniki, czy miesięczniki. Jeżeli więc ustawodawca nakazuje organowi administracji podanie informacji do publicznej wiadomości w „prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu”, to oznacza to, że pozostawia mu jednocześnie wybór, w jakim czasopiśmie (dzienniku czy periodyku) to zawiadomienie zostanie umieszczone, a także w ilu piśmiech lokalnych ukaże się to ogłoszenie.** Nie ulega więc wątpliwości, że wymóg podania informacji do publicznej wiadomości jest spełniony (art. 3 ust. 1 pkt 11 lit. c i d ustawy OOS), jeżeli ogłoszenie ukaże się przynajmniej w jednym z czasopism, które spełnia kryterium „odpowiedniego

do rodzaju dokumentu zasięgu”. Czasopismo ukazujące się na terenie województwa ma odpowiedni zasięg, jeśli chodzi o inwestycję, będącą przedmiotem w rozpoznawanej sprawie. Skarżący zresztą nie podał, żadnych dowodów, które przeczyłyby tej tezie.

Powyższa interpretacja znajduje potwierdzenie również na gruncie reguł wykładni systemowej. Dowodzi tego chociażby art. 53 ust. 1 ustawy z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361), który nakazuje ogłoszenie stosownego zawiadomienia w „dzienniku o zasięgu lokalnym”, a więc w gazecie, która ukazuje się codziennie. Tym samym ustawodawca ograniczył swobodę wyboru czasopisma lokalnego, w którym można zamieścić zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego, ponieważ wykluczył możliwość spełnienia tego obowiązku poprzez zamieszczenie zawiadomienia w periodykach o zasięgu lokalnym, takich jak np. tygodnik, miesięcznik, czy inne gazety, które ukazują się periodycznie, ale rzadziej niż codziennie.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1120/08 (poprzedzony wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 288/08)

Opis stanu faktycznego

Wojewoda po rozpatrzeniu wniosku inwestora określił warunki środowiskowe dla planowanego przedsięwzięcia polegającego na budowie autostrady, związane z wykorzystaniem terenu w fazie realizacji i eksploatacji, projektem budowlanym, kompensacją przyrodniczą, monitoringiem i analizą porealizacyjną.

Inwestor pismem wniósł o zmianę powyższej decyzji wojewody. Wojewoda po uzgodnieniu z Ministrem Środowiska, zmienił swoją decyzję określającą środowiskowe uwarunkowania dla przedmiotowej inwestycji. Odwołanie od powyższej decyzji wniósł skarżący. W wyniku cofnięcia przez inwestora wniosku o zmianę decyzji Minister Środowiska decyzją uchylił decyzję wojewody i umorzył postępowanie organu pierwszej instancji w tym zakresie.

Skarżący wniósł o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania od decyzji wojewody określającej warunki środowiskowe dla planowanego

przedsięwzięcia polegającego na budowie autostrady. W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca podniósł, że po raz pierwszy zapoznał się z powyższą decyzją wojewody dopiero w dniu wydania decyzji przez Ministra Środowiska. Z niej to dowiedział się, że może się od tej decyzji odwołać w terminie 14 dni od jej doręczenia. Tak późne zapoznanie się z przedmiotową decyzją było spowodowane tym, iż wnioskodawca nie wiedział o jej wydaniu. Zarzucił w związku z tym organowi, że ogłoszenie tej decyzji nastąpiło z naruszeniem art. 32 ust. 2 w związku z art. 3 pkt 19 POŚ, jako że w ogłoszeniu prasowym zamieszczonym w gazecie, informującym o fakcie wydania tej decyzji, nie pouczone o prawie wniesienia odwołania.

Minister Środowiska odmówił przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji wojewody. W uzasadnieniu postanowienia organ podniósł, iż wojewoda obwieszczeniem poinformował o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych decyzji wojewody. Zdaniem organu obwieszczenie to zostało wywieszane na tablicy ogłoszeń urzędu wojewódzkiego oraz umieszczone na stronie internetowej urzędu. Zdaniem Ministra Środowiska wojewoda przekazał obwieszczenie, z prośbą o zamieszczenie na tablicy ogłoszeń, gminom, przez które przebiegać będzie trasa planowanej autostrady, w tym blisko miejsca zamieszkania wnioskodawcy. Ponadto poinformowano o wydaniu decyzji w ogłoszeniu prasowym zamieszczonym w gazecie z pouczeniem, że z decyzją można się zapoznać w urzędzie wojewódzkim oraz w siedzibach urzędów gmin, przez które przebiega autostrada. Minister Środowiska podniósł, że strona nie uprawdopodobniła, że uchybienie terminu do wniesienia odwołania nastąpiło bez jej winy.

Stanowisko sądu

1. Stosownie do art. 46a ust. 5 POŚ, w przypadku, gdy liczba stron postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przekracza 20, stosuje się przepis art. 49 k.p.a., zgodnie z którym strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłoszenia, jeżeli przepis szczególny tak stanowi, a w tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia. Takimi szczególnymi przepisami były art. 32

ust. 2–3 POŚ. Nie ustalają one innego (niż czteronastodniowy) terminu do wniesienia odwołania, ale wiążą go nie z doręczeniem decyzji, lecz z publicznym zamieszczeniem informacji o fakcie wydania decyzji.

2. Zdaniem Sądu przepisu art. 3 pkt 19 POŚ nie należało rozumieć jako statuującego obowiązek organu do ogłoszenia informacji w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie (np. poprzez obwieszczenie na tablicy ogłoszeń obok remizy czy kościoła) i niezależnie od tego – poprzez ogłoszenie w siedzibie organu właściwego w sprawie (np. na jego tablicy ogłoszeń). Wykładnia art. 3 pkt 19 POŚ wskazuje bowiem, że wyrażenie „w sposób zwyczajowo przyjęty” jest wtrąceniem do wyrażenia „ogłoszenie informacji, (...) w siedzibie organu właściwego w sprawie”. Wtrącenie to określa jedynie sposób ogłoszenia informacji w siedzibie organu właściwego w sprawie, a nie jest odrębnym rodzajem ogłoszenia informacji.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1653/06

Opis stanu faktycznego

Patrz strona 52 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 442/06)

Stanowisko sądu

Rzeczą organu jest wybranie takiego sposobu ogłoszenia, który zapewni by obwieszczenie o planowanym przedsięwzięciu było dokonane w sposób skuteczny. Nie ma też przeszkód prawnych by wykorzystać wszystkie formy ogłoszenia. Za taką interpretacją wskazanego przepisu przemawiają przede wszystkim względy wykładni gramatycznej i celowościowej. Gdyby iść drogą interpretacji Sądu I instancji i skarżącego to w wielu wypadkach niemożliwe byłoby wypełnienie obowiązku informacyjnego, bowiem jedynie skuteczną drogą wypełnienia obowiązku informacyjnego byłoby obligatoryjne wykorzystanie wszystkich form obwieszczenia a więc ogłoszenia w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego i poprzez obwieszczenie w pobliżu miejsca planowanego przedsięwzięcia. Zważywszy zaś, że w wielu jednostkach podziału terytorialnego nie wykształciły się jeszcze w pełni utrwalone formy ogłaszania informacji w sposób zwyczajowo przyjęty na da-

nym terenie, pozwalające na ogłoszenie także w tej formie, wskazany przepis byłby martwy.

Podobnie, choć w nieco innym stanie faktycznym – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1061/07, w którym sąd zauważa, że obwieszczenie w pobliżu miejsca planowanej inwestycji jest istotnym elementem w zakresie informowania społeczeństwa o postępowaniu wymagającym jego udziału, jednakże brak jego realizacji nie zawsze musi prowadzić do negatywnych skutków prawnych.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 289/08

Opis stanu faktycznego

Patrz strona 59 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1120/08).

Stanowisko sądu

Przez podanie do publicznej wiadomości rozumie się ogłoszenie informacji, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego w sprawie oraz poprzez obwieszczenie w pobliżu miejsca planowanego przedsięwzięcia, a w sytuacji gdy siedziba właściwego organu mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot ogłoszenia – także przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot ogłoszenia (art. 3 pkt 19 POŚ).

Podsumowując, należy wskazać, iż z powołanych wyżej przepisów wynika, że istnieją następujące sposoby ogłoszenia informacji o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o decyzji wymagającej udziału społeczeństwa:

- ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w siedzibie organu właściwego w sprawie,
- zamieszczenie informacji na stronie internetowej organu właściwego do wydania decyzji, jeśli organ ten prowadzi taką stronę,
- ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot ogłoszenia – w sytuacji gdy siedziba właściwego organu mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot ogłoszenia,
- obwieszczenie w pobliżu miejsca planowanego przedsięwzięcia.

Po pierwsze właściwy w sprawie organ w zwyczajowo przyjęty sposób, tj. poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń urzędu wojewódzkiego obwieszczenia, ogłosił w swej siedzibie o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o decyzji i o tym, że można się z nią zapoznać w urzędzie wojewódzkim oraz siedzibach urzędów gmin, przez które przebiega planowana inwestycja.

Po drugie, z akt administracyjnych wynika, że organ zamieścił stosowną informację o przedmiotowej decyzji na swojej stronie internetowej.

Po trzecie, w sytuacji, gdy siedziba właściwego organu mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot ogłoszenia, poinformowanie społeczeństwa o zamieszczeniu wydanej decyzji w publicznie dostępnym wykazie, polega na ogłoszeniu w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości właściwej ze względu na przedmiot ogłoszenia. W rozpatrywanej sprawie Wojewoda wypełnił nałożony na niego obowiązek zarówno poprzez zamieszczenie stosownego ogłoszenia w prasie, jak i przekazanie obwieszczenia odpowiednim urzędom gmin, na terenie których planowana jest inwestycja. Zamieszczenie ogłoszenia w lokalnym dodatku gazety ogólnopolskiej spełnia kryteria ogłoszenia w prasie, o jakim mowa w art. 3 ust. 19 POŚ. Przy czym przepis ten nie ustanawia wymo-

gu ogłoszenia w najbardziej poczytnej gazecie na danym terytorium. Zatem twierdzenie skarżącego, iż ogłoszenie winno być dokonane w najpoczytniejszej gazecie lokalnej województwa, nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Niezasadny jest również zarzut wadliwości ogłoszenia, polegającej na niezamieszczeniu w przedmiotowym ogłoszeniu w gazecie pouczenia o możliwości, sposobie i terminie wniesienia odwołania od decyzji wojewody. Przepis art. 32 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 19 POŚ wymaga jedynie, aby ogłoszenie w prasie zawierało informację o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o decyzji.

Obwieszczenie zostało przekazane również odpowiednim gminom, w tym gminie, na terenie której położone są działki skarżącego. Nie jest przy tym zasadny zarzut skarżącego, że organ podał niewłaściwe daty wywieszenia obwieszczenia. Rzeczywiście, w pierwotnej wersji zaskarżonego postanowienia podano nieprawidłowe daty, należy jednak mieć na uwadze, że zaskarżone postanowienie zostało sprostowane postanowieniem Ministra Środowiska, w którym wskazano daty właściwe.

Po czwarte, art. 32 ust. 2 POŚ, w związku z art. 3 pkt 19 POŚ wymaga, aby podanie do publicznej wiadomości informacji o decyzji odbyło się w drodze obwieszczenia w pobliżu miejsca plano-



wanego przedsięwzięcia. Z akt administracyjnych sprawy nie wynika, aby organ temu obowiązkowi zadośćuczynił. Jednakże Sąd nie podziela zarzutu skarżącego, że z tego powodu należy wyeliminować zaskarżone postanowienie z obrotu prawnego. **Należy mieć na uwadze, że obwieszczenie w pobliżu miejsca planowanej inwestycji jest istotnym elementem w zakresie informowania społeczeństwa o postępowaniu wymagającym jego udziału, jednakże brak jego realizacji nie zawsze musi prowadzić do negatywnych skutków prawnych** (Por. wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1061/07). W rozpatrywanej sprawie trzeba mieć na uwadze, że ze względu na charakter

i wielkość planowanej inwestycji, mającej charakter inwestycji liniowej, należy przyjąć, że wykonanie takiej powinności w praktyce byłoby niezmiernie trudne do realizacji. Mając na uwadze całokształt sprawy, Sąd potraktował brak obwieszenia w pobliżu miejsca planowanej inwestycji, jako naruszenie prawa procesowego, nie mające jednak wpływu na treść rozstrzygnięcia. Społeczeństwo bowiem było informowane o decyzji poprzez ogłoszenie w siedzibach urzędów, o których mowa powyżej, ogłoszenia na stronie internetowej urzędu, a także ogłoszenie prasowe. W ocenie Sądu powyższe wskazuje na to, że obwieszczenie było dokonane w sposób skuteczny.

3. Komentarz



Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy OOS przez podanie informacji do publicznej wiadomości – rozumie się:

- udostępnienie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, organu właściwego w sprawie,
- ogłoszenie informacji, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego w sprawie,
- 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,
- 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.

Zaprezentowane wyżej orzecznictwo wskazuje, iż wymagane jest zastosowanie wszystkich wymienionych w przepisie sposobów podania infor-

macji do publicznej wiadomości, za wyjątkiem sytuacji gdy siedziba organu właściwego mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot postępowania, kiedy to ustawa wprowadza tam dodatkowy wymóg ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot postępowania. Omówienia wymagają konsekwencje ewentualnego pominięcia, któregoś ze sposobów podania do publicznej wiadomości.

W szczególności w przypadku m.in. obwieszczenia w pobliżu miejsca planowanej inwestycji, które jest istotnym elementem w zakresie informowania społeczeństwa o postępowaniu wymagającym jego udziału, brak jego realizacji nie zawsze musi prowadzić do negatywnych skutków prawnych. Wydaje się jednak, iż pominięcie udostępnienia informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej organu właściwego w sprawie oraz ogłoszenia informacji, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego w sprawie może już negatywnie wpłynąć na postępowanie, a w szczególności powodować uchylenie decyzji. Spowodowane jest to z pewnością utartą praktyką

administracyjną w zakresie dokonywania czynności na podstawie art. 49 k.p.a. Na pewno realizacja ogłoszenia w sposób zwyczajowo przyjęty nastąpić może poprzez wywieszenie ogłoszeń na tablicach ogłoszeń w budynkach użyteczności publicznej, rozplakatowanie na słupach ogłoszeniowych, powiadomienie mieszkańców przez umyślnego posłańca, za pomocą radiowęzła lub np. przez ogłoszenie z ambony [Kowal i Rutkowski, 1999, s. 23]. W stosunku do ogłoszenia prasowego należy podzielić pogląd zaprezentowany w orzecznictwie, iż wymóg podania informacji do publicznej wiadomości jest speł-

niony, jeżeli ogłoszenie ukaże się przynajmniej w jednym z czasopism, które spełnia kryterium „odpowiedniego do rodzaju dokumentu zasięgu”.

Na podstawie przeglądu orzecznictwa można pokusić się o sformułowanie ogólnej zasady, iż organy powinny dążyć do wykorzystania wszystkich sposobów podania do publicznej wiadomości, wymaganych w danym stanie faktycznym sprawy, co pozostaje w zgodzie z prowsólnotową interpretacją przepisów dotyczących gwarancji udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących ocen oddziaływania na środowisko.

VII. Tabela



Tabela

Wybrane orzeczenia wykorzystane w publikacji

Wyrok	Skład orzekający	Rodzaj rozstrzygnięcia	Rodzaj przedsięwzięcia	Powołane przepisy	Strona
1	2	3	4	5	6
Zasięg oddziaływania przedsięwzięć na środowisko					
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 114/09	Magdalena Józefczyk (sprawozdawca) Małgorzata Wolska (przewodniczący) Zbigniew Czarnik	Uchylono decyzję I i II instancji	Zmiana sposobu użytkowania budynku gospodarczo-usługowego z przeznaczeniem na usługi stolarskie	art. 6, art. 56 ust. 1 POŚ; art. 28, art. 145 par. 1 pkt 4 k.p.a.	22
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 841/08	Małgorzata Małaszewska-Litwiniec Marian Wolanin (sprawozdawca) Marta Laskowska (przewodniczący)	Uchylono decyzję I i II instancji	Rozbudowa stacji bazowej telefonii cyfrowej	art. 10 par. 1, art. 61 par. 4 k.p.a.	22
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 18 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Op 144/09	Elżbieta Kmieciak (sprawozdawca) Ewa Janowska Krzysztof Bogusz (przewodniczący)	Oddalono skargę	Budowa ładowiska dla śmigłowców sanitarnych	art. 46 lit. a, art. 51 ust. 2, art. 53, art. 31, art. 32 POŚ art. 127 par. 1, art. 28, art. 138 par. 1 pkt 3 k.p.a.	24
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 2094/09	Aneta Dąbrowska Łukasz Krzycki (przewodniczący sprawozdawca) Teresa Zyglewska	Uchylono zaskarżoną decyzję	Budowa odcinka napowietrznej czterotorowej dwunapięciowej linii elektroenergetycznej	art. 3 ust. 1, art. 46, art. 80 ust. 2, art. 153 ust. 1 i 2 ustawy OoŚ; art. 3 pkt 41, art. 6 ust. 2, art. 32 ust. 1 pkt 2, art. 40 ust. 1, art. 46 ust. 1, art. 47 pkt 1 i 2, art. 56 ust. 2, 4 i 9, art. 122 ust. 2, art. 135 ust. 1, art. 136, art. 144 ust. 2 POŚ; art. 73 par. 1, art. 76, art. 80, art. 84, art. 143 k.p.a.	26
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 561/08	Grażyna Firek (przewodniczący sprawozdawca) Janusz Kasprzycki Wojciech Jakimowicz	Oddalono skargi	Budowa stacji paliw	art. 28, 138 k.p.a.	27

1	2	3	4	5	6
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 359/09	Leszek Leszczyński (sprawozdawca) Roman Hauser (przewodniczący) Zofia Flasińska	Oddalono skargę kasacyjną	Budowa zespołu zbiorników rektyfikacyjnych wraz z instalacjami towarzyszącymi oraz bazy magazynowej w postaci 18 sztuk zbiorników spirytusu	art. 148 par. 1, art. 28 k.p.a.	28
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 223/09	Barbara Adamiak (przewodniczący) Jerzy Dudek Jerzy Stelmasiak (sprawozdawca)	Oddalono skargę kasacyjną	Budowa wielokomorowych, bezodpływowych, szczelnych zbiorników na gnojowicę o całkowitej pojemności 3000 m ³ , na terenie zmodernizowanej, istniejącej fermy trzody chlewnej	art. 28 k.p.a.	31
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1401/06	Arkadiusz Despot-Mładanowicz Ludwik Żukowski Roman Hauser (przewodniczący sprawozdawca)	Oddalono skargi kasacyjne	Budowa parkingu wielopoziomowego wraz z niezbędnymi urządzeniami techniczno-budowlanymi Zagospodarowanie przestrzenne	art. 52 POŚ	32
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1072/08	Andrzej Jurkiewicz (sprawozdawca) Janina Kosowska Wiesław Kisiel (przewodniczący)	Oddalono skargę kasacyjną	Stacja bazowa telefonii komórkowej GSM wraz z zasilaniem w energię elektryczną, wykonanie linii kablowej Pozwolenie na budowę	art. 28 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane	34
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 921/10	Agnieszka Góra-Błaszczkowska Aneta Dąbrowska (sprawozdawca) Marian Wołanin (przewodniczący)	Oddalono skargę	Budowa budynku mieszkalnego, szczelnego zbiornika na nieczystości ciekłe, studni kopanej oraz budynku gospodarczego Natura 2000	art. 36 ust. 1, 2 ust. 3, art. 63 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 17 ustawy OOS art. 33 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody	35
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1395/07	Alina Balicka (przewodniczący) Aneta Opyrchał Łukasz Krzycki (sprawozdawca)	Oddalono skargę	Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni ścieków Natura 2000	art. 34 ust. 1 w zw. z art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody art. 56 ust. 1 i 2, art. 46 ust. 2 POŚ	36
Udział społeczeństwa w ocenie oddziaływania na środowisko					
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia	Barbara Gebel (przewodniczący sprawozdawca)	Uchylono zaskarżoną decyzję	Budowa i eksploatacja farmy wiatrowej	art. 4, 5, art. 29–43, art. 71, art. 75 ust. 1 pkt 4, art. 82	

1	2	3	4	5	6
15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 87/10	Grzegorz Jankowski Iwona Tomaszewska			ustawy OoŚ; art. 26, art. 49, art. 28, art. 138 k.p.a.; art. 38 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym; art. 31 Konstytucji RP	44
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 119/10	Aleksandra Wieczorek Grażyna Staniszevska (sprawozdawca) Ireneusz Fornalik (przewodniczący)	Uchylono decyzję I i II instancji	Eksploatacja i przeróbka mechaniczna kruszywa (żwiru)	art. 29–38, art. 52, art. 59 ust. 1, art. 66 ust. 1, art. 68 ust. 1 i 2, art. 71, art. 72 ust. 1 pkt 4, art. 85 ustawy OoŚ; art. 28 k.p.a.; § 3 ust. 1 pkt 40 lit. a rozporządzenia OoŚ	45
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 62/08	Alicja Plucińska- -Filipowicz Jerzy Siegień (sprawozdawca) Małgorzata Jaśkowska (przewodniczący)	Oddalono skargę kasacyjną	Budowa stacji bazowej telefonii komórkowej Zagospodarowanie przestrzenne	art. 11, 32 ust. 1 i 46 ust. 1 i 10 POŚ; art. 156 par. 1 pkt 7 k.p.a.; art. 5 i 74 Konstytucji RP	46
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1297/10	Arkadiusz Despot- -Mładanowicz Jan Paweł Tarno (przewodniczący sprawozdawca) Małgorzata Masternak-Kubiak	Oddalono skargę kasacyjną	Budowa autostrady płatnej Pozwolenie na budowę	art. 33 ust. 1 pkt 7 oraz pkt 11 lit. c i d ustawy OoŚ; art. 32 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 ustawy – Prawo budowlane; art. 12 ust. 4, 24 ust. 3 oraz art. 28 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych	48, 58
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 listopada 2008 r., publ. IV SA/Wa 1597/08	Jakub Linkowski Marta Laskowska- -Pietrzak (przewodniczący sprawozdawca) Tomasz Wykowski	Oddalono skargę	Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, z kwaterami na odpady zawierające azbest oraz plac do remediacji gruntów	art. 32 POŚ	51
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 394/07	Agnieszka Wójcik Alina Balicka (przewodniczący) Jarosław Trelka (sprawozdawca)	Uchylono zaskarżone postanowienie i poprzedzające je postanowienie	Budowa lotniska z utwardzonym pasem startowym wraz z infrastrukturą	art. 33 POŚ	51

1	2	3	4	5	6
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 808/07	Agnieszka Łąpieś-Rosińska (sprawozdawca) Grzegorz Czerwiński (przewodniczący) Małgorzata Miron	Uchylono decyzję I i II instancji	Budowa stacji bazowej telefonii komórkowej	art. 31–33 POŚ	52
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 442/06	Jakub Linkowski (przewodniczący) Małgorzata Miron Marian Wolanin (sprawozdawca)	Oddalono skargę	Budowa kolektorów sanitarnych dla przesyłu ścieków Zagospodarowanie przestrzenne	§ 2 ust. 1 pkt 38, § 3 ust. 1 pkt 72a rozporządzenia OOŚ; art. 19 ust. ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 954); art. 32 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 3 pkt 19 POŚ	52
Podanie informacji do publicznej wiadomości w ocenie oddziaływania na środowisko					
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1120/08	Barbara Adamiak (przewodniczący) Jerzy Stelmasiak (sprawozdawca) Wiesław Morys	Oddalono skargę kasacyjną	Budowa autostrady	art. 32 w zw. z art. 3 pkt 19 POŚ; art. 58 par. 2 k.p.a.	59
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1653/06	Maria Czapska-Górniewicz Marzenna Linska-Wawrzon Roman Hauser (przewodniczący sprawozdawca)	Oddalono skargę kasacyjną	Budowa kolektorów sanitarnych dla przesyłu ścieków do oczyszczalni ścieków Zagospodarowanie przestrzenne	art. 32 ust. 1, art. 3 pkt 19 POŚ	60
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 289/08	Krystyna Napiórkowska Otylia Wierzbicka (przewodniczący sprawozdawca) Wanda Zielińska-Baran	Oddalono skargę	Budowa autostrady	art. 3 pkt 19, art. 32, art. 46 ust. 5 POŚ; art. 49, art. 57 k.p.a.	60

VIII.

Bibliografia



Bibliografia

1. Bar M., Jędrońska J.: Proces inwestycyjny a ochrona środowiska; decyzje o uwarunkowaniach środowiskowych i inne wymagania prawne. Praktyczny podręcznik, Wrocław 2005.
2. Gruszecki K.: Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych, a zasada przezorności. Państwo i Prawo. 2007/3/85.
3. Gruszecki K.: Pojęcie strony w sprawach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska. Casus. 2009, nr 2, s. 8.
4. Gruszecki K., Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2007.
5. Jędrońska J.: Instytucja „Powiadomienia społeczeństwa” w świetle wymagań prawa wspólnotowego [w:] Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej. Wrocław 2008.
6. Kowal N., Rutkowski T.: Sposoby doręczeń w kodeksie postępowania administracyjnego. Casus. 1999, nr 3, s. 23.
7. Langrod J.S.: Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej, Zakamycze 2003.
8. Pchałek M., Behnke M.: Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE, Warszawa 2009.
9. Wiszniewska B., Farr J. A., Jędrońska J.: Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, Warszawa 2002.
10. Zimmermann J.: Prawo administracyjne, Kraków 2006.
11. decyzja SKO we Wrocławiu z 1.09.2004 r., Kol. Odw. 2434/04/A, OWSS 2005, z. 2, poz. 20, akceptowana przez K. Gruszeckiego-Casus 2009, nr 2, s.10.
12. dyrektywa Rady z 27 czerwca 1985r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L 175 z 5.07.1985).
13. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, alarmowych poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz marginesów tolerancji dla dopuszczalnych poziomów niektórych substancji (Dz. U. Nr 87, poz. 796)
14. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. Nr 1, poz. 12)
15. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. Nr 229, poz. 2313, ze zm.)
16. uchwała 7 Sędziów NSA z 3 lutego 1997 r., OPS 6/96, ONSA 1997, z. 3, poz. 102.
17. uchwała 7 Sędziów NSA z 11 października 1999 r., OPS 11/99, ONSA 2000, z. 1, poz. 6. 80, poz. 717 ze zm.)
18. ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.)
19. ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.)
20. ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361)
21. ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.)
22. ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 88, poz. 587)
23. wyrok NSA z 20 kwietnia 1998 r., IV SA 1106/97, LEX nr 43360.
24. wyrok NSA z 2 lipca 1998 r., sygn. akt IV SA1306/96, Lex 45158.
25. wyrok NSA z 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 687/07.
26. wyrok NSA z 16 października 2007 r., sygn. akt. II OSK 1401/06.
27. wyrok NSA z 18 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1061/07.
28. wyrok NSA z 18 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1653/06.

29. wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2008r., sygn. akt II OSK 467/07, LEX nr 466155.
30. wyrok NSA z 2 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 62/08.
31. wyrok NSA z 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 12/08.
32. wyrok NSA z 6 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 691/08, LEX nr 574442.
33. wyrok NSA z 1 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1072/08.
34. wyrok NSA z 7 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1120/08.
35. wyrok NSA z 2 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 223/09.
36. wyrok NSA z 16 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 359/09.
37. wyrok NSA z 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1297/10.
38. wyrok WSA z 13 kwietnia 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 473/04; 8 sierpnia 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 908/06.
39. wyrok WSA z 2 czerwca 2005 r. sygn. akt IV SA 2586/03.
40. wyrok WSA z 14 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Bd 758/04.
41. wyrok WSA z 24 marca 2006 r., sygn. akt II SA/Ke 536/05.
42. wyrok WSA z 13 czerwca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 442/06.
43. wyrok WSA z 14 maja 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 394/07.
44. wyrok WSA z 20 listopada 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1395/07.
45. wyrok WSA z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 808/07.
46. wyrok WSA z 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 289/08.
47. wyrok WSA z 26 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 841/08.
48. wyrok WSA z 30 września 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 561/08.
49. wyrok WSA z 16 października 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 370/08.
50. wyrok WSA z 18 listopada 2008 r. sygn. akt II SA/Bk 454/08.
51. wyrok WSA z 25 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 1597/08.
52. wyrok WSA z 18 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 204/09.
53. wyrok WSA z 18 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Op 144/09.
54. wyrok WSA z 15 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 114/09.
55. wyrok WSA z 3 marca 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 1932/09.
56. wyrok WSA z 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 119/10.
57. wyrok WSA z 30 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 2094/09.
58. wyrok WSA z 26 sierpnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 921/10.
59. www.nsa.gov.pl

**Analiza prawna orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego
w powiązaniu z orzeczeniami wojewódzkich sądów
administracyjnych w zakresie ocen oddziaływania
na środowisko w sprawach wszczętych po 28 lipca 2005 r.
Zasięg oddziaływania przedsięwzięć na środowisko
Udział społeczeństwa
Podanie informacji do publicznej wiadomości**

Celem opracowania jest przybliżenie tematyki ocen oddziaływania na środowisko, w szczególności różnych problemów przed jakimi stają nie tylko organy administracji publicznej wydające decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, ale również sądy administracyjne zajmujące się kontrolą administracji również w tym zakresie. Niewątpliwie na kształt zaprezentowanego orzecznictwa – zwłaszcza tego najnowszego – wpływ wywierają wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydawane w sprawach dotyczących ocen oddziaływania na środowisko.

W celu umożliwienia prezentacji problemów pojawiających się w związku z zagadnieniami dotyczącymi oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, autor przejrzał orzecznictwo sądów administracyjnych z lat 2006–2010 i wybrał te judykaty, które najlepiej je ilustrują. Opracowanie może być przydatnym narzędziem dla wszystkich podmiotów i instytucji uczestniczących w procedurze ocen oddziaływań na środowisko.

GENERALNA DYREKCJA OCHRONY ŚRODOWISKA
Departament Ocen Oddziaływania na Środowisko
ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
tel. +48 (22) 579 21 05, faks +48 (22) 579 21 26 www.gdos.gov.pl (menu 005)