

EWA KATARZYNA CZECH¹

Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięć kwalifikowanych jako instalacje w rozumieniu art. 201 p.o.ś. a udzielanie pozwoleń zintegrowanych (w przypadku zbieżności treściowej raportu o oddziaływaniu na środowisko i wniosku o udzielenie pozwolenia zintegrowanego)²

Wpłynął: 21.05.2024. Akceptacja: 6.11.2024

Streszczenie

Zgodnie z art. 86 u.i.o.ś.³ decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże m. in. organy wydające decyzje określające warunki korzystania ze środowiska w zakresie, w jakim ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji. Celem niniejszych rozważań jest wykazanie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących np. tożsamości przedsięwzięcia w kontekście definicji legalnej instalacji, co wpływa na związanie organu decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, gdy raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i wniosek o pozwolenie zintegrowane są treściowo spójne, ale treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach takiej już spójności nie zachowuje. Zagadnieniem poddanym rozważaniom była również zasadność bezrefleksyjnego obciążenia za taki stan rzeczy podmiotów administrowanych.

Słowa kluczowe: prawo, ochrona środowiska, zrównoważony rozwój, decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, przedsięwzięcia kwalifikowane jako instalacje w rozumieniu art. 201 p.o.ś., pozwolenia zintegrowane, raport o oddziaływaniu na środowisko.

¹ Prof. dr hab. Ewa Katarzyna Czech – Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: e.czech@uwb.edu.pl; ORCID: 0000-0001-5421-4053.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

³ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024, poz. 1112), zwana dalej jako u.i.o.ś.

EWA KATARZYNA CZECH

Decisions on the environmental conditions of projects classified as installations within the meaning of Art. 201 of the Environmental Protection Act a granting integrated permits (in the event of convergence of the content of the environmental impact report and the application for an integrated permit⁴)

Abstract

Pursuant to Art. 86 u.i.o.s., the decision on environmental conditions is binding, among others, authorities issuing decisions specifying the conditions of use of the environment to the extent to which it is to be taken into account when issuing these decisions. The purpose of the following considerations is to demonstrate that the use of the indicated legal solutions is associated with the existence of interpretation doubts regarding, for example, the identity of the project in the context of the definition of a legal installation, which affects the binding of the authority with the decision on environmental conditions when the report on the impact the environmental project constituting and the application for an integrated permit are coherent in terms of content, but the content of the decision on environmental conditions is no longer consistent. Another issue that was subject to consideration was the justification for thoughtlessly charging the administered entities for such a state of affairs.

Keywords: law, environmental protection, sustainable development, decisions on environmental conditions, projects qualified as installations within the meaning of Art. 201 of the Environmental Protection Act, integrated permits, environmental impact report.

⁴ The research in this article has not been supported financially by any institution.

Wstęp

Pozwolenie zintegrowane i decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (zwana dalej także decyzją środowiskową) należą do tych instytucji prawnych, które nie tylko warunkują, lecz także mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania przedsiębiorców umożliwiającego zgodne z prawem gospodarowanie środowiskiem, jego ochronę i realizację zrównoważonego rozwoju. Takie ich zasadne postrzeganie jest związane z funkcją prewencyjną, która ma być urzeczywistniana w drodze realizowania decyzji środowiskowych i pozwoleń zintegrowanych.

Istotna jest zależność między udzieleniem pozwolenia zintegrowanego a treścią decyzji środowiskowej, szczególnie wtedy, gdy mowa jest o przedsięwzięciach kwalifikowanych jako instalacja, o której mowa w art. 201 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska⁵. Chodzi o instalację, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, z wyłączeniem instalacji lub ich części stosowanych wyłącznie do badania, rozwoju bądź testowania nowych produktów lub procesów technologicznych. Należy zasygnalizować, że zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w nauce prawa, z uwagi na użyte przez ustawodawcę sformułowanie, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagana dla „planowanych przedsięwzięć”, w praktyce administracyjnej często przyjmowane jest, że należy tu mówić o przedsięwzięciach nieistniejących⁶. Uznając nawet zasadność takiego podejścia przez administrację publiczną, nie można przyjmować, że przedsięwzięcie to ma charakter wyizolowany, tj. nieuwzględniający istniejącego wczesnej stanu faktycznego. Podkreślenia wymaga, że istotną rolę w tym procedowaniu odgrywa raport o oddziaływaniu na środowisko. Jego znaczenie jest tym bardziej doniosłe, gdy jest on treściowo zbieżny z wnioskiem o pozwolenie zintegrowane. Uwzględniając już tylko przykładowo obowiązki starosty w postępowaniu prowadzącym do ewentualnego wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i pozostawania w jego kompetencji wydania lub odmowy udzielenia pozwolenia zintegrowanego, szczególnego

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r., poz. 54), zwana dalej p.o.ś.

⁶ K. Szuma, J. Szuma, *Dopuszczalność ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla istniejącej inwestycji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2011, 3, s. 10–11.

znaczenia nabiera związanie decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach tego organu w udzielaniu pozwolenia zintegrowanego. Nie niweluje zagadnień spornych, mogących tu zaistnieć, brzmienie przepisu 86 u.i.o.ś. Zgodnie z nim decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże m.in. organy wydające decyzje określające warunki korzystania ze środowiska w zakresie, w jakim ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji. Bez wątplenia do decyzji określających warunki korzystania ze środowiska należy zaliczyć pozwolenie zintegrowane. Wykorzystywanie wskazywanych rozwiązań prawnych wiąże się jednak z istnieniem wątpliwości interpretacyjnych dotyczących np. tożsamości przedsięwzięcia w kontekście definicji legalnej instalacji, co wpływa na rzeczywiste związanie organu decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wówczas, gdy raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, będący podstawą wydania wskazywanej decyzji i wniosek o pozwolenie zintegrowane są treściowo spójne, ale treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach takiej już spójności nie zachowuje. Zagadnieniem wymagającym zajęcia stanowiska jest wówczas zasadność bezrefleksyjnego obciążenia za taki stan rzeczy podmiotów administrowanych, formułowanego przez pryzmat realizacji obowiązku ochrony środowiska przez organy administracji publicznej, realizację prewencji w stosunku do środowiska poprzez stosownie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i udzielaniu pozwolenia zintegrowanego, czy w końcu przestrzeganie zasady zaufania obywateli do organów państwa.

Z uwagi na ramy niniejszego opracowania pominię analizę tych ostatnio wskazanych kwestii (tj. obowiązku ochrony środowiska przez organy administracji publicznej, realizacji prewencji w stosunku do środowiska poprzez stosowanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i udzielaniu pozwolenia zintegrowanego czy w końcu realizacji zasady zaufania obywateli do organów państwa), które, choć istotne, były już szeroko komentowane w doktrynie i orzecznictwie, a ich istnienie i rozumienie widzę jako fundamentalne. Nie są one wolne od zagadnień spornych i bezdyskusyjne w swym istnieniu i konieczności realizacji przez administrację publiczną.

Przeprowadzenie analiz w zakresie wskazanych hipotez pozwoli na sformułowanie wniosków nie tylko o charakterze teoretycznym, ale też o praktycznym zastosowaniu w działalności organów administracji publicznej i przedsiębiorców.

Zakres treściowy pojęć przedsięwzięcia i instalacji w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i procedurze udzielania pozwolenia zintegrowanego

Pozwolenie zintegrowane, zgodnie z treścią art 201 ust. 1 p.o.ś., wymagane jest dla prowadzenia instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, z wyłączeniem instalacji lub ich części stosowanych wyłącznie do badania, rozwoju lub testowania nowych produktów lub procesów technologicznych. Ustawodawca, określając obowiązek posiadania pozwolenia zintegrowanego, odnosi go zatem do prowadzenia instalacji. Z kolei definiując w art. 3 pkt 8 u.i.o.ś., rozumie on przez nią postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia. Sama zaś decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 71 powoływanej ustawy, określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Jej uzyskanie wymagane jest natomiast dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko czy przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Takie brzmienie przepisów prawa w sposób oczywisty przenosi ciężar rozważań w obszar pojęciowy przedsięwzięcia i instalacji, które z uwagi na odrębne definicje legalne zawarte w osobnych aktach normatywnych mają inne zakresy treściowe. Takiego stanu prawnego nie niweluje posłużenie się w treści art. 77 ust. 1 pkt 3. u.i.o.ś. sformułowaniem „przedsięwzięcie kwalifikowane jako instalacja, o której mowa w art. 201 ust. 1 p.o.ś.”. Taki stan prawny powoduje z kolei przesunięcie problematyki zakresu pojęciowego przedsięwzięcia w obszar decyzji określającej warunki korzystania ze środowiska, w zakresie, w jakim decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji. Z pewnością taką decyzją określającą warunki korzystania ze środowiska jest pozwolenie emisyjne. Obowiązek jej posiadania powoduje, że zgodnie z treścią art. 4 p.o.ś., podmiotowi przysługuje reglamentowane publiczne prawo podmiotowe do środowiska, tj. prawo do korzystania ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, obwarowane, w drodze ustawy, obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska. Zakres ograniczenia publicznego prawa podmiotowego do korzystania ze środowiska w treści art. 4 p.o.ś. został określony od strony zarówno formalnej, jak i materialnej (choć w tym ostatnim wymiarze przy użyciu katalogu otwartego). Wyrazem pierwszej z nich jest wydanie stosownej decyzji (pozwolenia) przez właściwy organ środowiska. Materialny

wymiar tego ograniczenia sprowadza się do m.in. określenia zakresu i warunków tego korzystania we wskazywanym pozwoleniu wymaganym przez ustawodawcę dla danej działalności.

Z kolei decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia określana jest w piśmiennictwie jako akt administracyjny, w którym zawierana jest zgoda na realizację przedsięwzięcia. Jest ona aktem uprawniającym, gdyż stwierdza ona, że inwestor w danym miejscu i na określonych warunkach może zrealizować zamierzone przedsięwzięcie. Jednocześnie decyzja ta, zgodnie z przepisem art. 82 ust. 1 u.i.o.ś., jest aktem zobowiązującym, z uwagi na to, że zawarto w niej określenie, m.in. wymagań dotyczących ochrony środowiska, których uwzględnienie jest konieczne w dokumentacji niezbędnej do wydania decyzji inwestycyjnej; może być w niej również nałożony na inwestora obowiązek przedstawienia analizy po realizacyjnej. Wskazywany jest z uwagi na to wniosek, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia jest aktem o charakterze mieszanym, gdyż z jednej strony nadaje uprawnienia inwestorowi, z drugiej natomiast nakłada określone zobowiązania⁷.

Z tak sformułowanym stanowiskiem należy się zgodzić. Jest ono spójne z brzmieniem przepisów określających treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Co jednak znaczące, możliwość nałożenia obowiązku przedstawienia analizy po realizacyjnej przemawia za tym, by nie odrywać w sposób sztuczny efektu realizacji przedsięwzięcia od samego przedsięwzięcia, a raczej widzieć ten element jako składnik przedsięwzięcia i to zawsze, a nie tylko wówczas, gdy przedsięwzięcie jest kwalifikowane jako instalacja, o której mowa w art. 201 p.o.ś. Przemawia za tym również definicja legalna przedsięwzięcia wyrażona w treści art. 3 pkt 13) u.i.o.ś. Zgodnie z nią przez przedsięwzięcie rozumie się m.in. zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu. Końcowym efektem takiego przedsięwzięcia może być powstanie instalacji lub jej rozbudowa. Wołą ustawodawcy pod tym ostatnim pojęciem należy bowiem rozumieć: a) stacjonarne urządzenie techniczne, b) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, c) budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami; o ile ich eksploatacja może spowodować emisję (art. 3 pkt 6 p.o.ś.). Takie rozumienie zakresów treściowych wskazywanych pojęć, nakazuje również uwzględnianie w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach istniejącego stanu już funkcjonującej instalacji i braku możliwości pomijania w tej decyzji nowych

⁷ Por. D. Dragan, *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, 2, s. 36–50.

parametrów działalności, która ma być prowadzona po zrealizowaniu przedsięwzięcia będącego przedmiotem konkretnej decyzji środowiskowej. Nie do obrony byłoby bowiem stanowisko, że nowe przedsięwzięcie może być rozpatrywane bez uwzględnienia istniejącego już stanu wyjściowego, tj. istniejących np. urządzeń technicznych, które mają być np. uzupełnione o dalsze urządzenia techniczne. Podkreślić ponownie należy, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia; ma to miejsce w drodze ustanowienia wymogu uwzględnienia wymagań dotyczących ochrony środowiska, ale jednocześnie nadania inwestorowi określonych uprawnień, których skutkami będzie ingerencja w środowisko. Uwzględniając przedmiot ochrony, którym jest środowisko, określone obowiązki i uprawnienia muszą uwzględniać efekt końcowy realizacji przedsięwzięcia, tj. gdy prowadzi on do zmiany w istniejącej już instalacji poprzez jej powiększenie, zakres oddziaływania na środowisko istniejącej po realizacji przedsięwzięcia instalacji. Zasadność takiego stanu rzeczy nie może być negowana nawet przy uznaniu trafności stanowiska wyrażonego w nauce prawa, że postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko cechuje duży ładunek hipotetycznych założeń⁸⁵. Nie należy bowiem tracić z pola widzenia *ratio legis* zarówno instytucji decyzji środowiskowej, jak i pozwoleń zintegrowanych, tj. realizacji przy ich wykorzystywaniu prewencji w odniesieniu do dobra prawnego, jakim jest środowisko. Prewencja ta dotyczy przy tym realizacji przedsięwzięcia (decyzja środowiskowa) i prowadzenia instalacji (pozwolenie zintegrowane). Wydając decyzję środowiskową, organ określa prawa i obowiązki w zakresie takiej realizacji przedsięwzięcia, które zostanie zrealizowane w sposób zapewniający ochronę środowiska i realizację zasady zrównoważonego rozwoju. W zakresie pozwoleń zintegrowanych w trakcie postępowania organ bada natomiast, czy podmiot korzystający ze środowiska będzie realizował swoją działalność w sposób zgodny z wymogami prawa określającymi gospodarowanie i ochronę środowiska i jednocześnie określa prawa i obowiązki podmiotu korzystającego ze środowiska, które mają zapewnić zgodne z wyżej wskazanymi wymogami prowadzenie przez niego instalacji. Wskazać jednak należy, że realizacja prewencji w przypadku współistnienia obu wskazywanych decyzji, tj. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i pozwolenia zintegrowanego nie może być uzyskana wówczas, gdy organy uczestniczące w postępowaniu, którego przedmiotem jest uzyskanie decyzji środowiskowej, będą prowadziły swe procedowanie w oderwaniu od parametrów działalności, która ma być (nawet tylko hipotetycznie), prowadzona po realizacji przedsięwzięcia, które to parametry określone są w raporcie oddzia-

⁸⁵ Por. B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawnej problematyki oceny oddziaływania na środowisko*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017, s. 14.

ływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowiącym jak słusznie podnoszone jest w nauce prawa główny środek dowodowy w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko⁹.

Podkreślić należy, że to na władzach, w tym administracji publicznej, spoczywa konstytucyjny obowiązek prowadzenia ochrony środowiska i odpowiada mu publiczne prawo podmiotowe, którego treścią jest żądanie prowadzenia takiej ochrony¹⁰. Z drugiej strony podmiotom korzystającym ze środowiska przysługują określone w art. 4 p.o.ś. publiczne prawa podmiotowe do korzystania ze środowiska. Taki stan prawny powoduje, że realizacja zasady prewencji i przezorności nie może powodować zdjęcia odpowiedzialności z administracji publicznej za realizację ochrony dobra prawnego, jakim jest środowisko. Na niej to bowiem spoczywa obowiązek takiego prowadzenia postępowań prowadzących do uzyskania decyzji środowiskowej czy udzielenia pozwolenia zintegrowanego, który zapewni realizację ochrony środowiska i zapewni realizację publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska. To zaś jest możliwe jedynie wówczas, gdy organy administracji będą tak procedować, aby wykorzystując przysługujące im instrumentarium prawne, doprowadzić do wprowadzenia do obrotu prawnego decyzji, tj. decyzji środowiskowej i pozwolenia zintegrowanego, które umożliwią, a może nawet zapewniają realizację funkcji prewencyjnej, poprzez stosowanie tych aktów administracyjnych. To uzasadnia natomiast obowiązek ustalania przez organy administracji publicznej opiniujące, uzgadniające¹¹ czy w końcu wydające decyzje środowiskowe tego, czy raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowiska (a następnie charakterystyka przedsięwzięcia będąca załącznikiem do decyzji środowiskowej) zawiera opis przedsięwzięcia, w którym zostały opisane główne (nie wszystkie) procesy produkcyjne i ich cechy, oraz że powinny znaleźć się w nim takie ustalenia dotyczące przewidywanej (planowanej) emisji i sposobów zapobiegania jej, które gwarantują dochowanie standardów jakości środowiska poza granicami nieruchomości, do której inwestor posiada tytuł prawny¹².

Zauważyć należy, że co wręcz oczywiste, iż w pozwoleniu zintegrowanym muszą być określone również inne prawa i obowiązki podmiotu korzystającego ze środowiska władającego instalacją, niż określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i nałożone na realizującego przedsięwzięcie. Za takim stanem

⁹ Por. I. Dudkowiak, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, Wrocław 2017, s. 118.

¹⁰ E.K. Czech, *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska*, Białystok 2021, s. 9–11.

¹¹ W zakresie zagadnień dotyczących opinii i uzgodnień we wskazywanej procedurze por. G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 208–216, P. Kociubiński, Glosa do wyroku WSA z dnia 20 października 2011r., II SA/Łd 810/11, LEX/el.2014.

¹² I. Dudkowiak, *Postępowanie...*, s. 118.

rzeczy, poza celem funkcjonowania w obrocie prawnym tej decyzji i pozwolenia zintegrowanego, przemawia brzmienie przepisu 86 pkt 1 u.i.o.ś., tj., że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże bowiem organy wydające decyzje określające warunki korzystania ze środowiska w zakresie, w jakim ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji. Jest to zrozumiałe z tych względów, że pozwolenie zintegrowane udzielane jest na prowadzenie instalacji, a nie na jej stworzenie. Jednocześnie jednak fikcją byłoby przyjmowanie, że realizacja przedsięwzięcia może być oderwana od takich jej elementów jak np. sposób jej użytkowania. Bez wątplenia opis przedsięwzięcia zawarty w raporcie, a później w charakterystyce przedsięwzięcia będącej załącznikiem do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach muszą kształtować i to bezpośrednio prawa i obowiązki podmiotu, który będzie prowadził instalację zgodnie z prawami i obowiązkami określonymi w pozwoleniu zintegrowanym, w tym prawa i obowiązki związane np. z tzw. produktami ubocznymi takiej działalności. Uwzględniając to, tym bardziej należy zawsze traktować instalację, która ma powstać jako element przedsięwzięcia, bez pomijania w tym przedmiocie parametrów jej funkcjonowania. Bez takiego rozumienia tego zagadnienia nie będzie możliwe zrealizowanie związania decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach organu wydającego pozwolenie zintegrowane, w przypadku tożsamości przedsięwzięcia określonego w raporcie oddziaływania na środowisko i wniosku o pozwolenie zintegrowane.

Obowiązki organów administracji publicznej w postępowaniu w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i w postępowaniu w przedmiocie pozwolenia zintegrowanego

Przedmiotem analizy w postępowaniu o środowiskowych uwarunkowaniach jest określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia (art. 71 ust. 1 u.i.o.ś.). W art. 72 ust. 1 u.i.o.ś. wskazano, jakie decyzje wymagane do realizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub też potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, muszą być poprzedzone uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W katalogu tym nie przewidziano pozwoleń zintegrowanych. Decyzje środowiskowe mogą jednak być ściśle związane również z wynikami innych postępowań kończących się wydaniem np. na podstawie 186 p.o.ś. pozwolenia na korzystanie ze środowiska. Próbując ustalić wzajemne relacje pomiędzy decyzją środowiskową a innymi orzeczeniami w literaturze przedmiotu, wskazuje się, że: „Dyrektywa działania zawarta w art. 86 ust. 1 u.i.o.ś. wiąże organy wydające »decyzje określające warunki korzystania ze

środowiska« (decyzje emisyjne) treścią decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach tylko w zakresie, w jakim ma być ona uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji. Zatem związaną to nie ma charakteru prejudykatu – inaczej niż w przypadku relacji decyzji środowiskowej do decyzji wyliczonych w art. 72 ust. 1-1b u.i.o.ś.¹³. Podkreślono również, że organ wydający pozwolenie emisyjne jest przede wszystkim związany treścią decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ale tylko w ograniczonym zakresie, tj. w zakresie, w jakim ma być ona uwzględniona przy wydawaniu pozwolenia¹⁴.

Takie rozumienia stanu prawnego przez naukę prawa, do którego się przychyliam, przy uwzględnieniu brzmienia przepisu art. 86 pkt 1 u.i.o.ś., pozwala na sformułowanie wniosku, że organ wydający pozwolenie zintegrowane musi rozważyć i uwzględnić wszelkie parametry techniczne dotyczące produkcji, określone przez wnioskodawcę we wniosku o uzyskanie pozwolenia zintegrowanego. Z kolei związaną decyzją środowiskową oznacza, że organ jest związany obowiązkami i uprawnieniami wynikającymi z decyzji środowiskowej, a więc związany tym, co figuruje w decyzji i nie może tego zmienić. Nie oznacza to natomiast, że organ nie wydaje samodzielnej decyzji i nie określa w tej decyzji praw i obowiązków kształtujących działalność z wykorzystaniem instalacji, tj. samodzielnie ustala inne warunki, które nie wynikają z decyzji środowiskowej. Uzyskanie pozwolenia zintegrowanego przez podmiot korzystający ze środowiska umożliwia mu przecież realizację publicznego prawa podmiotowego do reglamentowanego korzystania ze środowiska.

Zasadnie w nauce prawa wskazywane jest, że nie można przyjmować prawdziwości wniosku o całkowitym związaniu organu wydającego pozwolenie emisyjne treścią decyzji środowiskowej, gdyż jest on nie do zaakceptowania, między innymi dlatego, że na poszczególnych (wcześniejszych) etapach realizacji danej inwestycji mogło dojść do zmiany budowlanej, a tym samym organ wydający pozwolenie emisyjne, będąc bezwarunkowo związany decyzją środowiskową, musiałby wymagać np. wdrożenia rozwiązań technologicznych, które są niemożliwe z uwagi na zmianę powierzchni zabudowy, wysokości czy liczby kondygnacji w budynku zaakceptowaną w pozwoleniu na budowę, a nieistniejącą na etapie decyzji środowiskowej. Dalej autorka tego stanowiska zauważa, iż odnosząc te założenia do zawartości decyzji środowiskowej i pozwolenia zintegrowanego, podkreślić należy, że sprowadzają się one do tożsamości przedsięwzięcia, przy uwzględnieniu konkretyzacji

¹³ A. Haładaj, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach a pozwolenie emisyjne (analiza wzajemnych zależności)*, „Państwo i Prawo” 2022, 7, s. 62–76; K. Gruszecki [w:] *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. IV, LEX/el. 2023, art. 86.

¹⁴ Tak też: A. Rudnicka, QA 2491603, LEX.

danych dotyczących rozwiązań ochronnych, wynikających z upływu czasu oraz coraz większej wiedzy inwestora o wymaganiach technicznych i technologicznych, w tym dostępności najlepszej dostępnej techniki. W jej opinii związanie organu wydającego pozwolenie emisyjne decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach jest zatem ograniczone przede wszystkim w zakresie przedmiotowym, tj. ogranicza się do kwestii emisyjnych¹⁵.

Autorka prezentowanego stanowiska kładzie w swych wywodach nacisk na tożsamość przedsięwzięcia, jako tego elementu, który warunkuje związanie decyzją środowiskową organu wydającego pozwolenie zintegrowane i widzi związanie organu głównie w zakresie przedmiotowym, tj. ograniczając je do kwestii emisji. Problem jednak w tym, że ustawodawca w przepisach odnoszących się do pozwolenia zintegrowanego posługuje się pojęciem instalacji. Kolejną kwestią jest co najmniej złożoność możliwości przyjęcia związania organu udzielającego pozwolenia zintegrowanego, decyzją środowiskową w kwestiach emisyjnych przy jednoczesnych znacznych odstępstwach w przedsięwzięciu określonym w decyzji środowiskowej i tym, którego efektem końcowym jest instalacja, której udzielane jest pozwolenie zintegrowane. Jest to tym bardziej problematyczne, że jak zasadnie wskazuje autorka ostatnio powołanego stanowiska doktryny, posiłkując się w tym zakresie stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, powiązanie materialne jest powiązaniem treściowym, zatem odnosi się do ustaleń zawartych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z charakterystyką przedsięwzięcia, które rzutują na treść dalszych decyzji wykonawczych. Powiązanie to jest realizowane w następujący sposób: przez związanie organów wydających decyzje wykonawcze treścią decyzji środowiskowej oraz koncepcję „tożsamości” przedsięwzięcia. Dalej zauważa ona, że jak trafnie podniósł NSA: „przedsięwzięcie, w stosunku do którego ma zostać wydana decyzja o pozwoleniu na budowę, musi być tym samym przedsięwzięciem, dla którego została uprzednio wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach”¹⁶. W przypadku pozwoleń zintegrowanych musimy zatem posiłkować się kryterium tożsamości przedsięwzięcia. Takie stanowisko jest uzasadnione tym, że pozwolenie zintegrowane nie jest decyzją wykonawczą określoną w art. 72 u.i.o.ś., w stosunku do której decyzja środowiskowa jest prejudykatem. Uwzględniając powołany tok wyводу, należy postawić pytanie o granice tożsamości przedsięwzięcia, a co za tym idzie – związania decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach organu udzielającego pozwolenia zintegrowanego. W odróżnieniu od kategorycznego stanowiska NSA zaprezentowanego wyżej w nauce prawa wskazywane jest, że w przypadku zawartości decyzji o środowi-

¹⁵ A. Haładyj, *Decyzja...*, s. 62–76.

¹⁶ *Ibidem*, wyrok NSA z 4.11. 2010 r., II OSK 1297/10, LEX nr 746451.

skowych uwarunkowaniach i pozwolenia zintegrowanego, zauważono, że za brakiem całkowitego związania organu wydającego pozwolenie zintegrowane decyzją środowiskową przemawia to, iż tożsamość przedsięwzięcia, musi być rozpatrywana przy uwzględnieniu konkretyzacji danych dotyczących rozwiązań ochronnych, wynikających z upływu czasu oraz coraz większej wiedzy inwestora o wymaganiach technicznych i technologicznych, w tym dostępności najlepszej dostępnej techniki. Wskazywane jest dalej, że tożsamość przedmiotowa przedsięwzięcia, potwierdzona na kolejnych etapach procesu inwestycyjnego, która została skonkretyzowana w projekcie budowlanym i zrealizowana w oparciu o pozwolenie na budowę, uosabia się także w przyjętych rozwiązaniach technicznych chroniących środowisko przed emisją. Jednak istotna jest tutaj raczej nie tyle sama kwestia wyboru rozwiązania technologicznego danego typu czy producenta, ile rozwiązania chroniącego środowisko w najbardziej skuteczny sposób (w przypadku pozwoleń zintegrowanych są to wymogi płynące z najlepszej dostępnej techniki, w przypadku pozostałych pozwoleń emisyjnych – standardy emisyjne)¹⁷.

Takie widzenie tożsamości przedsięwzięcia i uwarunkowań wpływających na jego postrzeganie, w sposób jednoznacznie wskazujących, że co najmniej nie w każdym wypadku pozwolenie zintegrowane będzie na tyle spójne w zakresie tożsamości przedsięwzięcia z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, że będzie miało miejsce związanie organu wydającego to pozwolenie w sposób całkowity. Nie niweluje to jednak konieczności prowadzenia dyskursu nad kluczowym wskazywanym wyżej zagadnieniem. Jest nim kwestia realizacji przez organy administracji uczestniczącej w procesie udzielania pozwolenia zintegrowanego, obowiązku ochrony środowiska. Przejawia się tu jako konieczność realizacji prewencji w stosunku do środowiska jako dobra prawnego, w drodze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i udzielania pozwoleń zintegrowanych. To zaś jest urzeczywistniane wówczas, gdy organy te w taki sposób procedują, że pozwolenie to udzielane jest wówczas, gdy prowadzenie instalacji będzie realizowane zgodnie z przepisami, w oparciu o które następuje gospodarowanie i ochrona środowiska. Widząc w tym zakresie niedogodność wynikającą w nomenklatury, którą ustawodawca posługuje się w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i pozwolenia zintegrowanego, tj. przedsięwzięcia, instalacji i przedsięwzięcia kwalifikowanego jako instalacja w rozumieniu art. 201 p.o.s., tym bardziej wymaga się podkreślenia roli obowiązków organów uczestniczących w procedowaniu prowadzącym do udzielenia pozwolenia zintegrowanego bądź jego odmowy.

Przed wszystkim w procedowaniu tym należy oceniać brak zgodności wniosku o pozwolenie zintegrowane z treścią decyzji środowiskowej obejmującej przedsię-

¹⁷ Por. A. Haładaj, *Decyzja...*, s. 62–76.

wzięcie kwalifikowane jako instalacja w rozumieniu art. 201 p.o.ś. Zgodnie z treścią art. 186 p.o.ś. okoliczność ta nie jest przesłanką odmowy wydania pozwolenia zintegrowanego. Istnieją jednak w praktyce takie przypadki, gdy raport i wniosek o pozwolenie zintegrowane są tożsame w swej treści w zakresie cech przedsięwzięcia, w tym sposobu wykorzystywania instalacji, do powstania której prowadzi realizacja tego przedsięwzięcia i które jak wyżej było wskazywane, nie może być analizowane bez rozpatrywania jego skutku, np. parametrów prowadzenia instalacji. Zdanie przeciwne nie tylko nie pozwalałoby na realizację prewencji w stosunku do dobra prawnego, jakim jest środowisko, ale czyniłoby działalność organów administracji pozorowanymi, gdyż oderwanymi od skutków podejmowanych przez nie ustaleń zawartych w decyzji środowiskowej czy pozwoleniu zintegrowanym.

Znamienna przy tym jest ta okoliczność, że w trakcie postępowania o wydanie decyzji środowiskowej organ wydający pozwolenie zintegrowane, tj. starosta, wydaje opinie. Jak wskazuje się w orzecznictwie, kolejne niedawne zmiany wprowadzone do u.i.o.ś. pokazują, że przepisem art. 1 pkt 29 lit. a tiret drugie ustawy zmieniającej dodany został do ustawy o o.ś. przepis art. 64 ust. 1 pkt 3, który nałożony został na organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej obowiązek zasięgnięcia przed wydaniem postanowienia w kwestii nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, także opinii organu właściwego do wydania pozwolenia zintegrowanego. W tej dacie wprowadzono też zmianę art. 86 u.i.o.ś., który stanowi o związaniu decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach organy wydające decyzje określające warunki korzystania ze środowiska w zakresie, w jakim ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie w praktyce oznacza to, że już na etapie postępowania środowiskowego, prowadzonego przez wójta (burmistrza, prezydenta) dla przedsięwzięcia, które jednocześnie stanowi instalację, o której mowa w art. 201 ust. 1 p.o.ś., już w procesie opiniowania kwestii przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (dla której konieczne jest sporządzenie raportu), organ właściwy dla wydania pozwolenia zintegrowanego winien poprzez pryzmat kryteriów opisanych w art. 63 u.i.o.ś., a także poprzez pryzmat ustawowych wymogów dla treści pozwolenia zintegrowanego, które wymienia ustawa Prawo ochrony środowiska, ocenić, czy istnieje potrzeba sporządzenia raportu, a jeśli tak, jaki winien być jego zakres, zważywszy na wiążący dla pozwolenia zintegrowanego zakres decyzji środowiskowej (co wynika z art. 86 pkt 1 u.u.i.ś.) (wyrok WSA w Białymstoku, IISA/Bk 857/21, LEX nr 3304270).

Co więcej, brzmienie przepisu art. 77 u.i.o.ś. jednoznacznie przesadza o tym, że w przypadku gdy przeprowadzana jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ wydający tę decyzję zasięga opinii organu właściwego do wydania pozwo-

lenia zintegrowanego na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. p.o.ś., jeżeli planowane przedsięwzięcie kwalifikowane jest jako instalacja, o której mowa w art. 201 ust. 1 tej ustawy. Opinia ta wydawana jest po przedłożeniu przez organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach m.in. wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i, co znaczące, raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Takie ujęcie prawne tego zagadnienia powoduje, że ubiegający się o decyzję środowiskową dla przedsięwzięcia kwalifikowanego jako instalacja, gdy *de facto* powtarza on we wniosku o pozwolenie zintegrowane dane i uwarunkowania zawarte w raporcie, powinien działać w zaufaniu do organów administracji publicznej. To zaś oznacza, że może liczyć na to, że pozwolenie zintegrowane zostanie mu udzielane, gdy raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko odpowiada wymogom określonym przez starostę i gdy ten starosta pozytywnie zaopiniował istniejący, wskazywany raport. Przyjęcie przeciwnego stanowiska powodowałoby konieczność wyłączenia zasady zaufania do organów państwa i niczym nie uzasadnionej okoliczności przerzucenia odpowiedzialności za potencjalne błędy organów administracji na podmioty administrowane. Należy podkreślić, że organ określający zakres raportu, opiniujący raport i wydający pozwolenie zintegrowane to ten sam organ, tj. starosta.

Stanowisko to doznaje dodatkowego wzmocnienia przy uwzględnieniu stanowisk judykatury dotyczących raportu. Wskazane w nich zostało, że raport jest dokumentem prywatnym i nie stanowi on opinii biegłego, jednocześnie jednak jest to dokument, który posiada szczególną moc dowodową wynikającą przede wszystkim z kompleksowej oceny przedsięwzięcia. Dalej podkreślone zostało, że organ nie jest związany treścią raportu, a ustalenia w nim zawarte mogą służyć wydaniu decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania, w tych przypadkach, gdy raport jest rzetelny, spójny, wolny od niejasności i nieścisłości. Zauważyć należy, iż raport może być kwestionowany przez strony, a także przez przedstawicieli społeczeństwa. Zauważono też, że zgodnie ze stanowiskami doktryny prawa i stanowiskami judykatury raport oddziaływania na środowisko nie korzysta z domniemania zgodności jego treści ze stanem faktycznym. Właśnie z uwagi na to zawarte w nim stwierdzenia dotyczące faktów czy analiz podlegają ocenie jak każdy dowód w sprawie, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, obowiązującej w postępowaniu administracyjnym. Przepisy, w których unormowano postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia nie wyłączają bowiem reguł zawartych w k.p.a., co oznacza, że nie ma formalnych rygorów dotyczących kwestionowania ustaleń raportu. Nie może podlegać dyskusji, że skuteczność zarzutów wobec raportu może być różna w zależności od poparcia ich odpowiednimi dowodami i konkretną argumentacją, jednak w każdym

przypadku rzeczą organu administracji jest wyjaśnienie i ocena rozbieżnych stanowisk dotyczących oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Zatem w toku postępowania w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia organ przeprowadza postępowanie dowodowe zgodnie z regułami określonymi w przepisach k.p.a., w szczególności z art. 7, 77 i art. 80. Uwzględniając okoliczność, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), która obliguje organ do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności stanu faktycznego i że do raportu stosuje się wszystkie zasady postępowania dowodowego, w razie wątpliwości w zakresie istotnych okoliczności sprawy organ może wezwać inwestora do uzupełnienia raportu lub może sięgnąć do innych środków dowodowych. (por. wyrok NSA z 10 stycznia 2023 r., III OSK 1514/21, opubl. w CBOSA). (por. wyroki NSA z 2 października 2008 r., II OSK 1113/07 oraz z 23 lutego 2007 r., II OSK 363/06, opubl. w CBOSA, por. wyrok NSA z 5 marca 2015 r., II OSK 1858/13, opubl. w CBOSA, patrz za: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2024 r. (II SA/GI 1825/23)).

Uwagi końcowe

Uwzględniając treść wyżej zaprezentowanych stanowisk i wywodów, nie powinno się wątpić, że w przypadku powtarzalności treści pozytywnie zaopiniowanego przez starostę raportu z wnioskiem o wydanie pozwolenia zintegrowanego, istniejące w tym zakresie rozbieżności między treścią decyzji środowiskowej a raportem i wnioskiem o pozwolenie zintegrowane nie mogą w sposób bezrefleksyjny obciążać podmiotu ubiegającego się o pozwolenie zintegrowane. Jest tak tym bardziej, że judykatura, co zostało wskazane wyżej, posługuje się nawet zwrotem „przedsięwzięć stanowiących instalację”, w przypadku przedsięwzięć, o których mowa w art. 77 ust. 1 pkt 3 u.i.o.ś. Przyjęcie stanowiska przeciwnego prowadziłoby do naruszenia zasady zaufania obywateli do organów państwa, uniemożliwiłoby zgodne z przepisami prawa realizowanie przez administrację publiczną obowiązku ochrony środowiska. Co jednak co najmniej równie znaczące, wpływałoby negatywnie na możliwość realizacji publicznego prawa podmiotowego do reglamentowanego korzystania ze środowiska, nie wykluczając tym samym istnienia w praktyce zachowań podmiotów korzystających ze środowiska prowadzących instalacje, których funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, w sposób sprzeczny z obowiązującymi przepisami prawa, w oparciu o które następują gospodarowanie i ochrona środowiska.

Bibliografia

- Czech E.K., *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska*, Białystok 2021.
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.
- Dragan D., *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, 2.
- Dudkowiak I., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, Wrocław 2017.
- Gruszecki K. [w:] *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. IV, LEX/el. 2023, art. 86.
- Haładaj A., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach a pozwolenie emisyjne (analiza wzajemnych zależności)*, „Państwo i Prawo” 2022, 7.
- Kociubiński P., *Glosa do wyroku WSA z dnia 20 października 2011 r., II SA/Łd 810/11*, LEX/el.2014
- Rakoczy B., *Wprowadzenie do prawnej problematyki oceny oddziaływania na środowisko*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017.
- Szuma K. i Szuma J., *Dopuszczalność ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla istniejącej inwestycji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2011, 3. doi: 10.12775/PPOS.2011.18