

WYDAWANIE DECYZJI O ŚRODOWISKOWYCH UWARUNKOWANIACH W POROZUMIENIU Z INNYM ORGANEM

– NA PODSTAWIE ART. 75 UST. 4 I 5 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

MARCIN MAKOWSKI

Wprowadzenie

Zgodnie z brzmieniem art. 75 ust. 4 i 5 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 środowisko¹ (dalej: ustawa OOS) – w przypadku przedsięwzięcia wykraczającego poza obszar jednej gminy lub województwa decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta lub regionalny dyrektor ochrony środowiska, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, gdzie ma być realizowane to przedsięwzięcie, w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami, burmistrzami, prezydentami miast lub regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska.

W praktyce orzeczniczej można spotkać rozbieżną interpretację co do formy prawnej, jaką powinno przybrać współdziałanie organów przy wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia wykraczającego poza właściwość miejscową organu prowadzącego postępowanie główne. Problem ten był również aktualny w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, gdy takiej formy współdziałania wymagał przepis art. 46a ust. 8 ustawy z dnia – Prawo ochrony środowiska (dalej: POŚ)².

Zgodnie z pierwszym poglądem przepis ten nakłada obowiązek działania w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami, burmistrzami albo prezydentami miast w przypadku decyzji wykraczającej poza zakres właściwości miejscowej organu. Ustawa nakłada obowiązek działania w porozumieniu, które z kolei oznacza obowiązek współdziałania organów administracji w załatwianiu sprawy. Zatem stanowisko organu współdziałającego powinno zostać określone w formie postanowienia opartego na przepisie art. 106 § 5 k.p.a.³

Drugie z prezentowanych w orzecznictwie stanowisk podkreśla, że to ustawodawca wyraźnie określa, w jakich przypadkach istnieje konieczność wydania postanowienia, a w jakich decyzji administracyjnej. W związku z brzmieniem przepisów ustawy dotyczących współdziałania organów, w których to przepisach ustawodawca wyraźnie nie określił, iż zajęcie stanowiska przy wydaniu decyzji w porozumieniu z innym organem następuje w formie postanowienia, to przez wydanie decyzji w porozumieniu należy odczytać wydanie decyzji przez organ prowadzący postępowanie główne przy zachowaniu współpracy z organami na terenie działania, których realizowane ma być przedsięwzięcie. Skoro organ współdziałający nie

prowadzi postępowania w sprawie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, to nie ma on szczegółowej wiedzy na temat tejże inwestycji, nie posiada kompletu dokumentów do przeprowadzenia oceny zasadności żądań stron, jak również prawnych możliwości skutecznego wnoszenia zmian w projekt decyzji sporządzony przez organ prowadzący postępowanie główne⁴. Brak jest zatem podstaw prawnych do wydawania postanowienia uzgadniającego.

W zakresie dotyczącym problemu wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w porozumieniu orzecznictwo sądów administracyjnych jest wyjątkowo ubogie. Tym bardziej wart odnotowania wydaje się wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 listopada 2010 r.⁵. Sąd ten stwierdził, iż cyt.: „*Co prawda, zgodnie z treścią art. 46a ust. 8 POŚ uzgodnienie takie jest wymagane, to jednak z cyt. przepisu nie wynika wprost, w jakiej formie należy dokonać powyższego uzgodnienia. Co więcej, nawet gdyby przyjąć, że właściwą formą dla tego rodzaju uzgodnień jest tryb z art. 106 § 5 k.p.a., to ze względu na brak jednoznacznego określenia formy, w jakiej ma być dokonywane uzgodnienie przewidziane w przepisie art. 46a ust. 8 POŚ, brak takiego uzgodnienia w trybie art. 106 k.p.a. nie może uzasadniać stwierdzenia nieważności decyzji, ponieważ nie każde naruszenie przepisów ochrony środowiska pociąga za sobą automatycznie skutek, o którym mowa w art. 11 POŚ*”.

Rozpatrując skargę kasacyjną od powyższego wyroku, również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie pochylił się nad kwestią, czy zawarcie tego rodzaju porozumienia musi nastąpić w formie postanowienia w trybie art. 106 § 5 k.p.a., czyli zajęcia stanowiska przez ten organ w formie postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego tego rodzaju porozumienie jest wymagane w ramach właściwości rzeczowej danego organu, a nie właściwości miejscowej. Świadczy o tym także brak odesłania w przepisach prawa materialnego regulujących kwestię porozumienia do art. 106 § 5 k.p.a. Nie jest to więc współdziałanie organów, o którym stanowi art. 106 § 5 k.p.a., gdyż *ratio legis* art. 46a ust. 8 POŚ polega na tym, że w sytuacji „konfliktu” dwóch właściwych organów wskazuje jednoznacznie na jeden organ i to on wydaje decyzję środowiskową, działając następnie w porozumieniu z innymi organami⁶.

Na gruncie poglądów doktryny okoliczność, że współdziałanie w ramach porozumienia polega na wydaniu postanowienia uzgadniającego na podstawie art. 106 k.p.a., w zasadzie nie budzi większych wątpliwości⁷.

Warto w tym miejscu przytoczyć również interpretację Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko Ministerstwa Środowiska z dnia 6 lutego 2007 r., w której jednoznacznie wskazano, że porozumienie z organami gmin, na obszarze których mają być realizowane mniejsze części przedsięwzięcia, polega jedynie na umożliwieniu tym organom wypowiedzenia się przynajmniej co do możliwości realizacji planowanej inwestycji na obszarze ich właściwości oraz co do projektu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Organ prowadzący sprawę powinien przede wszystkim powiadomić innych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) o planowanym na obszarze ich właściwości przedsięwzięciu, tuż po otrzymaniu wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Następnie, już po przeprowadzeniu postępowania ocenowego, powinien przedłożyć zainteresowanym wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) projekt decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, do akceptacji proponowanych w tym projekcie uwarunkowań zgody na realizację danego przedsięwzięcia. Ponadto wskazano, że przepisy prawne nie określają trybu przeprowadzania porozumienia. Nie powinno być ono w związku z tym nadmiernie sformalizowane; wystarczające są tu urzędowe pisma potwierdzające podjęte ustalenia, bez konieczności wydawania postanowień w trybie kodeksu postępowania administracyjnego. W żadnym wypadku porozumienie to nie może być prowadzone w oparciu o przepisy dotyczące samego postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Jak już wskazano na wstępie, za przeprowadzenie przedmiotowej procedury jest odpowiedzialny wyłącznie organ gminy, na obszarze której ma być realizowana największa część przedsięwzięcia⁸.

Forma prawna stanowiska organu administracyjnego współdziałającego w porozumieniu

Przepisy prawa materialnego, ustanawiające obowiązek wydania aktu po uzyskaniu stanowiska innego organu przy wydawaniu decyzji administracyjnych, używają szeregu określeń mających znaczenie w ocenie doniosłości stanowiska zajmowanego przez organ przed wydaniem decyzji. W przepisach prawa materialnego stanowi się o wydaniu decyzji „w porozumieniu” z innym organem, „po porozumieniu”, „za zgodą”, „w uzgodnieniu”, „po uzgodnieniu”, „po zasięgnięciu opinii”, ale z zaznaczeniem np., że „opinia negatywna jest wiążąca”. Każde z tych określeń nadaje inny ciężar gatunkowy stanowisku organu, ponieważ opinia nie będzie traktowana jako wiążąca, gdy przepis wprost nie nadaje jej takiej mocy, a ściślejsze formy zajętego stanowiska powodują, że decyzja jest w swej treści kształtowana w tej samej mierze stanowiskiem organu współdziałającego, co przez organ tę decyzję wydający⁹.

Do uzyskania stanowiska innego organu dochodzi najczęściej wówczas, gdy postępowanie wyjaśniające zostało już zakończone i organ je prowadzący posiada zarys (projekt) rozstrzygnięcia w sprawie. Z uwagi na konieczność wyrażenia stanowiska przez inny organ – w zakresie treści owego projektu decyzji – postępowanie główne powinno być już zakończone, a w okresie przewidzianym na wypowiedzenie się w sprawie żadne czynności procesowe nie mogą być już podejmowane. Od wyniku (treści) wyrażonego stanowiska może zależeć ostateczna treść podjętego rozstrzygnięcia w sprawie głównej¹⁰.

Mimo to przy braku szczegółowych regulacji to ostatecznie do organu prowadzącego postępowanie główne należy ustalenie, w którym momencie sprawa dojrzała do wystąpienia o zajęcie stanowiska. Organ zobowiązany do zajęcia stanowiska z kolei może wszcząć postępowanie wyjaśniające we własnym zakresie, działając na podstawie art. 106 § 4 w granicach swej właściwości rzeczowej i miejscowej¹¹. Zauważyć należy, że postępowanie wyjaśniające przeprowadza się zawsze wtedy, gdy wydawany akt opiera się na faktach wymagających udowodnienia.

Podnosi się również, że przepis art. 106 k.p.a. nie stanowi podstawy prawnej współdziałania, gdyż taką podstawą są przepisy szczególne, które uzależniają wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ. Komentowany przepis określa jedynie zasady i tryb współdziałania, czyli dotyczy wyłącznie kwestii proceduralnych współdziałania z uwzględnieniem jednakże pierwszeństwa przepisów szczególnych ustanawiających inne reguły i zasady współdziałania¹². Regulacja art. 106 sama w sobie nie stwarza ani obowiązku współdziałania, ani podstawy do wszczęcia czynności mających na celu współdziałanie z innym organem przy wydawaniu decyzji. Tezę tą potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 2000 r., sygn. akt II SA/Ka 2357/98 (niepubl.), w którym sąd stwierdził, iż w sytuacji braku wyraźnego przepisu prawa uzależniającego wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ może to nastąpić na zasadach ogólnych, nie zaś w trybie art. 106 § 1 i 5 k.p.a. W takim wypadku organ Inspekcji Sanitarnej nie działa jako organ współkompetentny, nie zajmuje stanowiska w formie postanowienia, lecz wyraża go w drodze oceny noszącej cechy opinii biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a.

Należy podkreślić, że przepis art. 106 k.p.a. nie odnosi się do przewidzianych w przepisach prawa materialnego form współdziałania polegających na współdecydowaniu¹³ czy obowiązku uzyskiwania zezwolenia lub zgody innego organu, które mają formę decyzji administracyjnej. Przykładowo Sąd Najwyższy stwierdził, że zezwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na dokonanie jakiegokolwiek zmiany w nieruchomościach lub obiektach objętych ochroną zabytków, wydawane na podstawie art. 27 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach¹⁴, ma charakter prawny decyzji w rozumieniu art. 104 § 2 k.p.a., a nie postanowienia, o jakim mowa w art. 106 § 5 k.p.a.¹⁵. Ocena ta nie ulega zmianie także wówczas, gdy wspomniane rozstrzygnięcie zapada w postępowaniu, które wobec głównego czy podstawowego postępowania administracyjnego ma tzw. incydentalny charakter. Jak bowiem zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 9 grudnia 1993 r., III ARN 54/93, zależność między takimi postępowaniami nie jest prosta ani bezpośrednia. Przepis art. 106 § 1 k.p.a. dotyczy jedynie sytuacji „typowej”, w której wydanie decyzji zależy od opinii lub stanowiska innego organu, wyrażanych w niedecyzyjnej formie rozstrzygnięcia administracyjnego. Stanowisko innego organu wyrażone w jego postanowieniu ma wówczas cechy dokumentu zawierającego opinię lub konsultację specjalistyczną co do warunków lub następstw decyzji administracyjnej, a zatem ogranicza się do sfery czynników kształtujących motywację organu mającego kompetencję rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty. Jak dalej wskazywano w uzasadnieniu postanowienia, w systemie prawa administracyjnego występują jednak i takie uregulowania, których przykładem był art. 27 ustawy o

ochronie dóbr kultury i muzeach, gdy postępowanie incydentalne przesądzało o sposobie rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym. W takiej sytuacji rozstrzygnięcie zapadające w postępowaniu głównym ma charakter decyzji związanej. Przytoczone poglądy podzielał również Sąd Najwyższy w cytowanym wyżej orzeczeniu, z tą wszakże różnicą, że jego zdaniem postępowanie incydentalne, przesądzające o treści rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym, nie może być wszczęte z inicjatywy organu administracyjnego kompetentnego do wydania w nim takiej związanej decyzji¹⁶.

Przepis art. 106 k.p.a. wykorzystuje znaną w prawie administracyjnym instytucję współdziałania organów w toku załatwiania sprawy. Obowiązek współdziałania podmiotów administracji publicznej wynika z przepisów prawa materialnego, które również określają formy tego współdziałania¹⁷. W praktyce w większości wypadków przewidzianych w prawie obowiązek uzyskania stanowiska odnosi się do organów administracji publicznej, co uzasadnia ograniczenie dalszych rozważań do tego kręgu podmiotów.

Najluźniejszą formą współdziałania organów administracji publicznej jest współdziałanie polegające na zasięgnięciu opinii. Współdziałanie takie polega na tym, że jeden z organów jest zobowiązany przed podjęciem decyzji do zasięgnięcia opinii innego organu. Organ zobowiązany do zasięgnięcia opinii nie jest prawnie związany stanowiskiem organu opiniującego. Współdziałanie, którego istotą pozostaje wyrażenie opinii, zbliżone jest do konsultacji czy też doradztwa, a wydana przez organ opinia wchodzi do materiału dowodowego sprawy podlegającego swobodnej ocenie organu wydającego decyzję.

Inną formą współdziałania organów administracji publicznej są działania określone w przepisach prawnych jako podjęte „w porozumieniu”, „po porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „po uzgodnieniu” lub „wymagające uzgodnienia”. „Porozumienie” i „uzgodnienie” są to bez wątpienia w języku potocznym i prawniczym zwroty w swej treści bardziej stanowcze i jednoznaczne niż „opiniowanie”, zakładają bowiem jednolitość stanowiska i zgodność poglądów zainteresowanych podmiotów w danej sprawie.

Zgodnie z art. 106 § 1 *in fine* decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez organ, co w piśmiennictwie interpretuje się jako bezwzględny nakaz uzyskania stanowiska przed zakończeniem postępowania administracyjnego w danej instancji i niedopuszczalność uzupełnienia braku takiego stanowiska przed wydaniem decyzji w drodze późniejszych działań „*in nego organu*”¹⁸.

Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, wydanie decyzji przed rozpoznaniem zażalenia na postanowienie w przedmiocie zajęcia stanowiska, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a., narusza przepis art. 106 § 1 k.p.a.¹⁹. W ramach współdziałania organów administracji publicznej przy załatwianiu sprawy, w razie zajęcia stanowiska przez organ współdziałający w formie postanowienia w trybie art. 106 § 5 k.p.a., „*organem właściwym do rozpoznania zażalenia na to postanowienie jest organ wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał to postanowienie, a nie organ wyższego stopnia w stosunku do organu, który jest właściwy do wydania decyzji w sprawie administracyjnej*”²⁰.

Notatka służbowa sporządzona przez pracownika organu administracji publicznej nie jest potwierdzeniem dokonania czyn-

ności dowodowej zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Takie prowadzenie postępowania administracyjnego narusza prawo strony do udziału w postępowaniu administracyjnym, co stanowi podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). Organ właściwy może wydać decyzję w sprawie wymagającej współdziałania po zakończeniu postępowania organu współdziałającego, a zatem gdy zapadło ostateczne postanowienie. Jeżeli w dniu wydania decyzji ostatecznej obowiązywało ostateczne postanowienie organu współdziałającego, to nie może stanowić to podstawy do uchylenia decyzji w trybie wznowienia postępowania²¹.

W relacji opartej na współdziałaniu organów administracji publicznej można wyróżnić organ decydujący oraz organ właściwy do zajęcia stanowiska. Na tle omawianych tu przepisów organem decydującym będzie wójt (burmistrz lub prezydent miasta) lub regionalny dyrektor ochrony środowiska, organami właściwymi do zajęcia stanowiska – te wymienione w art. 75 ust. 4 i 5 ustawy OOS (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, regionalni dyrektorzy ochrony środowiska). Organ decydujący, wszczynając postępowanie administracyjne w sprawie, ma prawo żądać zajęcia stanowiska przez organ współdziałający, sam zaś jest zobowiązany do załatwienia sprawy w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Z kolei organ współdziałający jest zobowiązany do zajęcia stanowiska w określonym zakresie i przekazania go we właściwej formie organowi decydującemu. Decyzja wydana w porozumieniu (po porozumieniu), w uzgodnieniu (po uzgodnieniu) jest aktem jednostronnym, władczym organu decydującego, który w świetle prawa ponosi za nią pełną odpowiedzialność. Współdziałanie organów administracji publicznej w znaczeniu tu omawianym występuje na etapie przygotowania decyzji administracyjnej i jest możliwe między organami niepozostającymi w stosunku nadrzędności i podporządkowania organizacyjnego. Zgodnie z poglądem ukształtowanym od lat w doktrynie stanowisko organu współdziałającego, z którym należy uzgodnić decyzję bądź wydać decyzję po uzgodnieniu, jest wiążące dla organu decydującego. Treść stanowiska zajętego przez organ uzgadniający może przesądzić o treści decyzji, która ma być wydana po uzgodnieniu przez organ decydujący. Organ decydujący, po wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie, występuje do organu współdziałającego o zajęcie stanowiska w sprawie. Wystąpienie to inicjuje wszczęcie innego, wpadkowego postępowania przed organem współdziałającym. Postępowanie to jednak nie ma samodzielnego bytu prawnego w tym znaczeniu, że jest ściśle związane z postępowaniem wszczętym przez organ decydujący. Formą prawną uzgodnień, o których mowa w art. 75 ust. 4 i 5 ustawy OOS, jeżeli przepis szczególnie nie stanowi inaczej, jest postanowienie wydane w trybie art. 106 § 5 k.p.a. Na postanowienie to przysługuje stronie zażalenie, a następnie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego²².

Zakres merytoryczny współdziałania w ramach porozumienia

Przepis art. 75 ust. 4 i 5 ustawy OOS wskazuje, że wydanie decyzji musi nastąpić w porozumieniu z organem właściwym miejscowo ze względu na położenie planowanego przedsięwzięcia. Tryb tego porozumienia wynika więc z cytowanego

przepisu prawa materialnego, kwestie proceduralne zaś tego uzgodnienia – jak wspomniano już wyżej – reguluje art. 106 k.p.a. Takie współdziałanie ma miejsce wtedy, gdy w określonym rodzaju spraw występuje przecinanie się zakresów działania dwóch lub kilku podmiotów – pionów organizacyjnych. Obowiązek współdziałania zmienia zakres właściwości organów, ponieważ jeden ze współdziałających organów nie może wydać prawidłowo decyzji bez udziału drugiego organu, ale ten drugi, nie będąc właściwym do wydania decyzji w sprawie, swoim stanowiskiem może wpływać na załatwienie sprawy przez pierwszy organ. Jest to współdziałanie podejmowane w wykonaniu obowiązku ustanowionego w prawie materialnym realizowane w toku czynności procesowych unormowanych w k.p.a. Każdy ze współdziałających organów podejmuje czynności w ramach swojej właściwości rzeczowej, miejscowej i instancyjnej, ale w odniesieniu do takiej sprawy, w której wydanie decyzji jest przypisane jednemu organowi, a drugi ma zająć stanowisko niezbędne dla załatwienia sprawy²³.

Z kolei zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej powinny przestrzegać zasady praworządności, tzn. działać na podstawie przepisów prawa. Zasada ta została podkreślona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁴ stanowiącym, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Zgodnie z obecnie prezentowanym stanowiskiem doktryny „porozumienie” oznacza wspólne kształtowanie treści, pozostaje zatem czymś więcej niż tylko akceptacją lub jej brakiem wyrażonym przed formalnym wydaniem decyzji, określanym niekiedy w literaturze przedmiotu mianem „współdecydowania”²⁵. Poza tym obejmuje ono całe postępowanie i należy uznać, że wszystkie zainteresowane organy mają prawo do zgłaszania uwag na poszczególnych jego etapach, szczególnie jeśli chodzi o ustosunkowanie się do wniosku i przedstawionych dowodów. Te elementy odróżniają wydawanie decyzji w porozumieniu od wydawania jej w uzgodnieniu. Jest to więc wpływ innych organów dalej idący niż uzgodnienie, co jest tutaj uzasadnione charakterem stosunku prawnego, łączącego kilka równorzędnych podmiotów samorządowych, których stopień zaangażowania w sprawę różni się tylko ilościowo, nie zaś jakościowo. Porozumienie pozostaje instytucją zasadniczo różną od uzgodnień. Organ współdziałający nie jest stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a.²⁶.

Wydaje się, że porozumienie przy wydawaniu decyzji powinno obejmować wspólną zgodę organów współdziałających na konkretną treść proponowanego rozstrzygnięcia, co w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje w trakcie postępowania dotyczącego wydania przedmiotowego aktu. W takim wypadku, wbrew stanowisku przedstawionemu w doktrynie, organ współdziałający nie współuczestniczy z organem głównym w prowadzeniu postępowania, lecz przede wszystkim przyczynia się do poszerzenia jego wiedzy o dodatkowe informacje dotyczące zakresu jego właściwości miejscowej, a wyrażone przez niego stanowisko musi zostać uwzględnione przez organ wydający decyzję. Gdyby ustawodawca przewidywał współdziałanie organów na wszystkich etapach postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, sformułowałaby komentowany przepis odmiennie. Takie rozumienie działania w porozumieniu znajduje oparcie w wykładni

systemowej, a w szczególności w przepisach regulujących postępowanie administracyjne. W szczególności art. 10 § 1 k.p.a. nakłada na organy administracji publicznej, przed wydaniem decyzji obowiązek umożliwienia stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Kodeks rozróżnia zatem pojęcie, jakim jest prowadzenie postępowania administracyjnego, od końcowej jego fazy, czyli wydania decyzji. Obowiązek organu administracji wynikający z powołanego wyżej przepisu obejmuje tylko etap po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a jeszcze przed wydaniem decyzji, z tym wszakże zastrzeżeniem, iż strona ma uprawnienia do wypowiedzenia się także w toku postępowania wyjaśniającego, np. art. 79 § 2 k.p.a.²⁷. Wsparciem dla powyższej wykładni jest również wykładnia językowa, która przez „porozumienie” rozumie przede wszystkim jednorodność poglądów, wspólną zgodę na coś, wzajemne zrozumienie²⁸. W powyższym zakresie działanie w porozumieniu będzie się odróżniało od dokonania uzgodnienia, które sprowadza się wyłącznie do akceptacji treści proponowanego rozstrzygnięcia lub odmowy jego akceptacji.

Przyjąć zatem należy, że obowiązek wystąpienia do organu współdziałającego w ramach porozumienia przy wydawaniu decyzji aktualizuje się po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Oczywiście, może dojść do sytuacji, że w przypadku uwag zgłoszonych przez organ współdziałający wystąpi konieczność uzupełnienia dotychczas przeprowadzonego postępowania dowodowego, nie zmienia to jednak konstatacji, że czynności organu współdziałającego w porozumieniu powinny mieć miejsce w końcowej fazie postępowania, jakim jest wydanie decyzji. Zakres porozumienia powinien przede wszystkim obejmować zamierzoną treść decyzji, której projekt powinien otrzymać organ współdziałający przed zajęciem stanowiska²⁹. Powyższe oznacza przede wszystkim faktyczną możliwość współkształtowania treści decyzji przez organ współdecydujący, właśnie poprzez możliwość wypowiedzenia się przez ten ostatni organ co do całokształtu postępowania dowodowego, przeprowadzonego w sprawie, i skonfrontowania go z projektem rozstrzygnięcia. Należy jednoznacznie stwierdzić, że dopóki organ właściwy do wydania decyzji nie dojdzie do konsensusu z organem współdziałającym co do treści rozstrzygnięcia, dopóty nie może on wydać decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Wydanie postanowienia w ramach działania w porozumieniu dokonuje organ nie tylko w granicach swej właściwości, ale także swoich kompetencji. Organ współdziałający jest zobowiązany do zajęcia stanowiska w określonym zakresie i przekazania go we właściwej formie organowi decydującemu. Postępowanie to nie ma bowiem samodzielnego bytu, a o treści decyzji rozstrzyga organ decydujący, który w świetle prawa ponosi za nią pełną odpowiedzialność³⁰.

W orzecznictwie sądowym terminu „kompetencja” bardzo często używa się jako synonimu terminu „właściwość”. Dzieje się tak dlatego, że w prowadzonych rozważaniach posiadanie kompetencji ocenia się tylko pod względem relacji do innych organów administracji publicznej, nie zaś pod względem zakresu czy treści samej kompetencji³¹.

W przedstawionym wyżej kontekście należy zauważyć, że zakres kompetencji przedmiocie dotyczącym właściwości rze-

czowej organów współdziałających w porozumieniu przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest tożsamy z organami właściwymi do wydania samej decyzji. Zarówno bowiem wójt (burmistrz, prezydent miasta), jak i regionalny dyrektor ochrony środowiska, w zależności od stanu faktycznego określającego położenie i powierzchnię terenu realizacji planowanego przedsięwzięcia, w rozumieniu ustawy mogą być organem wydającym decyzję – w przypadku gdy przedsięwzięcie w większej części położone jest na terenie właściwości miejscowej danego organu albo też mogą być organem współdziałającym w porozumieniu przy wydawaniu takiej decyzji przez inny równorzędny organ ochrony środowiska – w przypadku gdy realizacja przedsięwzięcia położonego w większej części na terenie właściwości miejscowej innego organu będzie tylko wkraczać w jego obszar właściwości miejscowej.

Ponieważ ustawodawca wyraźnie wskazał, że wydanie decyzji w porozumieniu z innym organem ochrony środowiska ma nastąpić wyłącznie w sytuacji, gdy planowane przedsięwzięcia wkroczy na teren właściwości miejscowej tego organu, wydaje się prawidłowe przyjęcie, iż kompetencje organu współdziałającego co do wyrażenia zgody na kształt treści rozstrzygnięcia ograniczone powinny być wyłącznie do tej jego części, która dotyczy obszaru właściwości miejscowej organu współdziałającego. Tylko zatem w zakresie dotyczącym części przedsięwzięcia położonego na terenie organu działającego w porozumieniu ma on uprawnienie i obowiązek współdecydowania o jego środowiskowych uwarunkowaniach. W praktyce orzeczniczej może to jednak prowadzić do sytuacji, że organ współdziałający odmówi dokonania porozumienia z powodów mogących mieć swoją przyczynę w części przedsięwzięcia nieumiejscowionego na terenie jego właściwości miejscowej. Z uwagi na definicję „przedsięwzięcia” zawartą w ustawie OOS nie jest możliwe zakwestionowanie prawidłowości takiego działania.

Należy również zauważyć, że z treści postanowienia wydanego przez organ współdziałający powinno wynikać, iż przedmiotem porozumienia jest projekt konkretnego rozstrzygnięcia w zakresie warunków środowiskowych realizacji przedsięwzięcia. W szczególności treść sentencji postanowienia powinna wskazywać nazwę planowanego przedsięwzięcia.

Uwagi *de lege ferenda*

Brak wyraźnej regulacji dotyczącej formy prawnej, w jakiej następuje zawarcie porozumienia przy wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w sytuacji, gdy realizacja planowanego przedsięwzięcia wykracza poza właściwość miejscową organu głównego, budzi wyraźne wątpliwości w praktyce orzeczniczej organów. Jakkolwiek autor stoi na stanowisku, że porozumienie właściwych organów, a zatem zgoda na konkretną treść rozstrzygnięcia administracyjnego w przedmiocie uwarunkowań środowiskowych powinna nastąpić w formie postanowienia, wydaje się jednocześnie, iż istnieje potrzeba jednoznacznej regulacji przez ustawodawcę powyższej kwestii. Wyrażna regulacja formy prawnej porozumienia organów leży przede wszystkim w interesie stron postępowania występujących z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które są obecnie narażone na możliwość uchylenia decyzji z uwagi na brak poro-

zumienia w formie postanowienia z właściwym organem, ewentualnie wydłuża się proces uzyskania samej decyzji w sytuacji, gdy postanowienie organu działającego w porozumieniu zostaje zaskarżone w drodze zażalenia, co w przypadku postępowań w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest sytuacją bardzo częstą.

Właściwym rozwiązaniem powyższego problemu wydaje się wprowadzenie regulacji o treści już znajdującej się w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w odniesieniu do uzgodnień wydawanych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska na podstawie art. 77 ust. 1 pkt 1 tej ustawy³².

Konieczne zatem by było wskazanie przez ustawodawcę, że porozumienie, o którym mowa w art. 75 ust. 4 i 5, następuje w drodze postanowienia, a do postanowienia wydanego w tym trybie nie stosuje się przepisów art. 106 § 3, 5 i 6 kodeksu postępowania administracyjnego. Wyłączenie możliwości zaskarżenia postanowienia wydanego w trybie porozumienia nie pogorszy sytuacji procesowej stron, gdyż finalnie za rozstrzygnięcie w drodze decyzji odpowiada organ prowadzący postępowanie główne, a zatem ich interes prawny znajdzie ochronę na etapie odwołania, a usprawni to przebieg postępowania administracyjnego, eliminując możliwość wydłużenia postępowania o czas niezbędny do rozpatrzenia zażalenia, a następnie ewentualnego etapu sądownoadministracyjnego. Wyrażne wyłączenie możliwości wnoszenia zażalenia na postanowienie wydane w ramach działania w porozumieniu byłoby również zgodne z *ratio legis* tych przepisów ustawy, które poprzez wyłączenie możliwości wnoszenia zażaleń na uzgodnienia i opinie miały znacząco wpłynąć na skrócenie całego postępowania i wyłączenie roli organów uzgadniająco-opiniujących jako organów II instancji³³.

MARCIN MAKOWSKI

Autor jest radcą prawnym, członkiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie

Przypisy:

- ¹ Dz.U. nr 199, poz. 1227 ze zm.
- ² t.j. Dz.U. 2008 r. nr 25, poz. 150 ze zm.
- ³ Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnowie z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt SKO-IV-6227/458/17/2009.
- ⁴ Postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Radomiu z dnia 28 kwietnia 2011 r., znak: SKO/SU/16/1116/11.
- ⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 905/10, publ. LEX nr 753687.
- ⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1000/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych NSA.
- ⁷ Por. komentarz do art. 75 ustawy OOS, [w:] K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX 2008 r., G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011 r., ss. 142, 152.
- ⁸ Pismo Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko Ministerstwa Środowiska z dnia 6 lutego 2007 r., znak: DOOS-072-6/974/07/ef, www.mos.gov.pl.
- ⁹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008 r., s. 505.
- ¹⁰ R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Presscom Sp. z o.o. Wrocław 2007 r., s. 109.
- ¹¹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008 r., s. 509.
- ¹² Ibidem, s. 503.
- ¹³ Uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 1995 r., sygn. akt III AZP 4/95, OSNAPiUS 1995, nr 19, poz. 234.