

# CEAP

CENTRUM EKSPERTYZ I ANALIZ PRAWNYCH

## OPINIA PRAWNA

### w sprawie postępowania w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Zamawiający: **Gmina Pasłęk**

Data sporządzenia: **3 kwietnia 2024 roku**

Autor opinii prawnej: **dr hab. Igor Zachariasz, prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie**

IGOR ZACHARIASZ - adwokat, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Członek Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Prezydencie m.st. Warszawy oraz Zespołu Prawno-Urbanistycznego działającego przy Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. W latach 1998 – 2019 pracował w Unii Metropolii Polskich - ogólnopolskiej organizacji reprezentującej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego interesy centralnych miast polskich metropolii, będąc w latach 2018-19 Dyrektorem Biura tej instytucji. Zastępca redaktora naczelnego miesięcznika naukowego „Samorząd Terytorialny”. Autor licznych publikacji z zakresu prawa administracyjnego, w tym prawa budowlanego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, prawa samorządu terytorialnego, glos do wyroków sądów administracyjnych. Redaktor naukowy i współautor komentarza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Wolters Kluwer 2023). W swojej praktyce zawodowej sporządzał liczne opinie prawne, ekspertyzy oraz raporty dla krajowych i międzynarodowych instytucji. Prowadzi kancelarię adwokacką z siedzibą w Warszawie, specjalizującą się w zagadnieniach związanych z prawem administracyjnym, procesem inwestycyjno-budowlanym, gospodarką nieruchomościami oraz ochroną środowiska.

Warszawa, 3 kwietnia 2024 roku

**OPINIA PRAWNA**  
**w sprawie postępowania w przedmiocie wydania**  
**decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach**

**PRZEDMIOT OPINII:**

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie, czy organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ma prawne możliwości zaprzestania procedowania sprawy, albo też nakazania wnioskodawcy zmiany lokalizacji przedsięwzięcia – zwłaszcza na wniosek stron postępowania lub petycji wielu mieszkańców?

**WNIOSKI OPINII**

Organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach:

- 1) nie ma prawnych możliwości zaprzestania procedowania sprawy, o ile sprawa nie stanie się bezprzedmiotowa;
- 2) nie ma też podstaw prawnych do nakazania wnioskodawcy zmiany lokalizacji przedsięwzięcia, nawet w sytuacji gdy o to wnioskuje strony postępowania lub taki jest przedmiot petycji wielu mieszkańców.
- 3) Petycja nie może wywoływać skutków prawnych w toku postępowania administracyjnego, w szczególności prowadzić do „przerwania procedowania sprawy i zakończenia postępowania”. Postępowanie w sprawie rozpatrzenia petycji jest bowiem odrębną procedurą od procedur administracyjnych, służących załatwieniu sprawy indywidualnej.

## CENTRUM EKSPERTYZ I ANALIZ PRAWNYCH

### KONTEKST OPINII

Opinia prawna została sporządzona w związku z pytaniem skierowanym przez Burmistrza Pastęka pismem z dnia 18 marca 2024 r. (BGK.152.2.2024.MK2): „Czy organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ma prawne możliwości zaprzestania procedowania sprawy, albo też nakazania wnioskodawcy zmiany lokalizacji przedsięwzięcia – zwłaszcza na wniosek stron postępowania lub petycji wielu mieszkańców?” Pytanie to zostało sformułowane przez Burmistrza Pastęka w toku postępowania w sprawie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia: „Budowa biometanowni o ekwiwalentnej mocy elektrycznej do 2,5 MWe” zlokalizowanego na działce 54/2, obręb ewidencyjny Pastęk 04, w związku z żądaniami mieszkańców „przerwania procedowania sprawy i zakończenia postępowania” wyrażonymi w petycjach oraz przez strony postępowania, inne niż wnioskodawca.

### UZASADNIENIE WNISKÓW OPINII

1. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest decyzją związaną (zob. np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 czerwca 2023 r., II SA/Lu 285/23, LEX nr 3580815). Oznacza to, że organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest związany wnioskiem inwestora w tym znaczeniu, iż o ile nie stwierdzi przeszkód prawnych do wydania decyzji, ma obowiązek ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia zgodnie z wnioskiem strony.

Z tej racji, iż wszczęcie postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej, zgodnie z art. 73 ust. 1 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, z późn. zm.), dalej jako: „u.u.i.o.ś.”, następuje na wniosek strony, którą jest podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia, to podstawowym warunkiem „przerwania procedowania sprawy i zakończenia postępowania” byłoby cofnięcie wniosku przez planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, oświadczenie o cofnięciu wniosku o wydanie

## CENTRUM EKSPERTYZ I ANALIZ PRAWNYCH

decyzji środowiskowej oznacza, że postępowanie staje się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775), dalej jako: „k.p.a.”, bowiem strona zrezygnowała z ubiegania się o rozstrzygnięcie określonej treści. Jeżeli jedyny wnioskodawca cofa wniosek i wnosi o umorzenie postępowania, które może być wszczęte i prowadzone tylko na wniosek, to wówczas ma zastosowanie art. 105 § 1 k.p.a., tj. zachodzi obiektywna przeszkoda – brak wniosku – do dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego i musi być ono umorzone” (wyrok NSA z dnia 14 września 2011 r., II OSK 1339/10, LEX nr 1132074).

Należy przy tym wskazać, że mogą zaistnieć także inne okoliczności niż cofnięcie wniosku, które powodują, że postępowanie staje się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a., np. gdy (jedyna) strona postępowania administracyjnego utraciła przymioty, o których mowa w art. 28 k.p.a. Postępowanie może stać się bezprzedmiotowe także wskutek śmierci strony w toku postępowania dotyczącego praw ściśle związanych z osobą zmarłej strony. Postępowanie staje się bezprzedmiotowe także wtedy, gdy sprawa indywidualna nie podlegała i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Są to jednak czysto hipotetyczne warunki, które w praktyce nie będą wpływały na postępowanie, a w zasadzie na możliwość jego umorzenia jako bezprzedmiotowego, w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia „budowa biometanowni o ekwiwalentnej mocy elektrycznej do 2,5 MWe” zlokalizowanego na działce 54/2, obręb ewidencyjny Pastęk 04.

W praktyce zatem tylko cofnięcie wniosku przez inwestora mogłoby doprowadzić do zakończenia postępowania przez umorzenie go przez organ prowadzący postępowanie na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. W innym przypadku - ze względu na ustrojową zasadę prawa strony do merytorycznego rozpatrzenia jej żądania w postępowaniu administracyjnym i prawa do rozstrzygnięcia sprawy decyzją, w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia „budowa biometanowni o ekwiwalentnej mocy elektrycznej do 2,5 MWe” zlokalizowanego na działce 54/2, obręb ewidencyjny Pastęk 04, trudno byłoby wskazać możliwe do zaistnienia przesłanki, które dawałaby powód do umorzenia postępowania przez Burmistrza Pastęka.

## CENTRUM EKSPERTYZ I ANALIZ PRAWNYCH

**2.1.** Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, zakres inwestycji podlegający weryfikacji w toku postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, określony jest przez wnioskodawcę a organ jest związany zakresem tego wniosku i nie jest uprawniony do jego modyfikacji (np. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2020 r., II OSK 2356/17, LEX nr 3026944). Jest to ogólna zasada postępowania wnioskowego, jak zauważył choćby Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w jednym z wyroków, wszczęcie postępowania na wniosek wiąże organ administracji publicznej. Organ nie ma, w ocenie WSA w Warszawie, żadnych uprawnień, aby ingerować w wolę strony. Nie może ani narzucać, ani sugerować przedmiotu sprawy czy sposobu jej załatwienia w określonym trybie. Nie należy to do sfery ocennej organu administracji i organ nie może dokonywać za osobę wnioskującą żadnych wyborów w tym zakresie (wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 lipca 2012 r., VII SA/Wa 1034/12, LEX nr 1352691).

Wniosek w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może modyfikować w toku postępowania tylko wnioskodawca, a zasada ta obowiązuje bezwzględnie, tzn. organ nie może nie oceniać całego wniosku i pominąć jego część nawet wtedy, gdy żądanie wnioskodawcy w tej części będzie prowadziło do braku podstaw do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a w pozostałej części będzie możliwe wydanie takiej decyzji. Jak wskazał w jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy: „Zgodnie z zasadą ogólną, dającą się wprowadzić m.in. z art. 61 § 1 i 2 k.p.a., organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach - jak każdy organ administracji prowadzący postępowanie oparte wyłącznie na zasadzie skargowości, tj. wymagające wniosku strony (zob. art. 73 ust. 1 u.u.i.o.ś.) - jest związany wnioskiem, w tym także co do zakresu przedmiotowego planowanego przedsięwzięcia. W konsekwencji, jeżeli w toku postępowania organ dojdzie do przekonania, że dla pewnej części wnioskowanego przedsięwzięcia nie jest możliwe określenie środowiskowych uwarunkowań, to bez uzyskania uprzedniej zgody wnioskodawcy - wyrażającej się w odpowiednim zmodyfikowaniu przezeń zakresu wniosku - organ nie jest władny określić środowiskowych uwarunkowań jedynie dla (pozostałej) części wnioskowanego przedsięwzięcia. W takim przypadku winien on odmówić określenia środowiskowych uwarunkowań w całości” (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 lipca 2017 r., II SA/Bd 238/17, LEX nr 2331188).

## CENTRUM EKSPERTYZ I ANALIZ PRAWNYCH

**2.2. Ponadto związany charakter decyzji środowiskowej powoduje, że odmowa jej wydania może nastąpić tylko na podstawie normy kompetencyjnej, w ściśle wskazanych okolicznościach ustawowych** (zob. przywoływany już wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 czerwca 2023 r., II SA/Lu 285/23, LEX nr 3580815).

Przesłanki uniemożliwiające wydanie pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tym samym będące przeszkodą do realizacji przedsięwzięcia określone są w u.u.i.o.ś. i należą do nich:

- 1) Niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 u.u.i.o.ś.). Jednak ta zasada nie ma zastosowania do inwestycji strategicznych, zgodnie bowiem z art. 80 ust. 2a u.u.o.i.ś. organ wydający decyzję środowiskową dla inwestycji strategicznych nie jest związany ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim – z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej.
- 2) Odmowa uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia lub wydanie negatywnej opinii przez organ uzgadniający (art. 80 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 77 ust. 1 u.u.i.o.ś.). Przy czym zaznaczyć można, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych wyraża się wątpliwości, czy negatywne stanowisko organu uzgadniającego jest wiążące dla organu prowadzącego postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia i uniemożliwia wydanie pozytywnej decyzji środowiskowej (zob. cyt. wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 czerwca 2023 r., II SA/Lu 285/23).
- 3) Brak zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany, jeżeli z oceny oddziaływania na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w innym wariantcie (art. 81 ust. 1 u.u.i.o.ś.).
- 4) Wykazanie, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, gdy za realizacją przedsięwzięcia nie przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym i brak jest rozwiązań alternatywnych, tzn. nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34

## CENTRUM EKSPERTYZ I ANALIZ PRAWNYCH

ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, z późn. zm.) - art. 81 ust. 2 u.u.i.o.ś.

- 5) Wykazanie, że przedsięwzięcie może spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (art. 81 ust. 3 u.u.i.o.ś.).

O ile zatem wnioskodawca nie zmodyfikuje wniosku w toku postępowania, organ prowadzący postępowanie w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia może zakończyć je decyzją odmowną tylko w ściśle określonych sytuacjach prawnych, wskazanych w przepisach u.u.i.o.ś.

**3.** Wyraźnie też trzeba podkreślić, że petycje składane w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym nie mogą stanowić podstawy rozstrzygnięć sytuacji prawnej wnioskodawcy w postępowaniach administracyjnych. Wprawdzie zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Jednak, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, wnoszący petycję nie jest stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. ani stroną (uczestnikiem) postępowania sądowego w rozumieniu art. 32 i 33 p.p.s.a. (J. Jaśkiewicz [w:] *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX/el. 2015, art. 2<sup>1</sup>). Z tej racji petycja nie może wywoływać skutków prawnych w toku postępowania administracyjnego, w szczególności prowadzić do „przerwania procedowania sprawy i zakończenia postępowania”. Postępowanie w sprawie rozpatrzenia petycji jest bowiem odrębną procedurą od procedur administracyjnych, służących załatwieniu sprawy indywidualnej. Co najwyżej skutkiem petycji może być poinformowanie o przesłankach takiego a nie innego załatwienia sprawy indywidualnej, ale nie ingerowanie w rozstrzygnięcie w formie petycji w rozstrzygnięcie takiej sprawy.

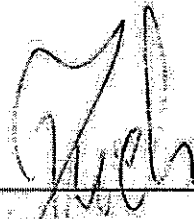
<sup>1</sup> <https://sip.lex.pl/#/commentary/587687071/484511/jaskiewicz-jacek-ustawa-o-petycjach-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2024-04-02 16:22).

## CENTRUM EKSPERTYZ I ANALIZ PRAWNYCH

### PODSUMOWANIE

Odpowiadając zatem na pytanie będące podstawą sporządzenia niniejszej opinii wskazać należy, że organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach: (1) nie ma prawnych możliwości zaprzestania procedowania sprawy, o ile sprawa nie stanie się bezprzedmiotowa; (2) nie ma też podstaw prawnych do nakazania wnioskodawcy zmiany lokalizacji przedsięwzięcia, nawet w sytuacji gdy o to wnioskuje strony postępowania lub taki jest przedmiot petycji wielu mieszkańców. Zmiana lokalizacji przedsięwzięcia może być autonomiczną decyzją wnioskodawcy, a organ administracji publicznej nie może w taką decyzję ingerować żadnymi środkami prawnymi. Próba takiej ingerencji może być postrzegana jako przestępstwo urzędnicze i narazić piastuna organu na odpowiedzialność wynikającą z art. 231 k.k. (nadużycie władzy).

Zakończenie postępowania bez podjęcia merytorycznej decyzji, , może przybrać jedynie formę umorzenia postępowania, czego przesłanką jest bezprzedmiotowość postępowania, a w każdym innym wypadku, gdy wnioskodawca nie wycofa swojego wniosku, sprawa powinna być zakończona przez wydanie decyzji administracyjnej, albo określającej środowiskowe uwarunkowania, albo odmawiającej ustalenia takich uwarunkowań, a tym samym uniemożliwiającej realizację przedsięwzięcia, w sytuacji gdy zachodzą przesłanki ustawowe. (zob. pkt 2.2. niniejszej opinii).



Dr hab. Igor Zachariasz

Profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Adwokat