

*P. sekretarz
P. mecenas
BGK
A. J.*

CEAP

CENTRUM EKSPERTYZ I ANALIZ PRAWNYCH

Urząd Miejski
w Pasłęku

1418/24/DPS

Wpłynęło dn. 12-07-2024

Przyjęto przez: Magdalena Strzelecka



*- BGK - opinia
- sekretarz, Realco - kopia
- BIP
- opinia
- J. S.*

OPINIA PRAWNA

**w sprawie zmiany kwalifikacji przedsięwzięcia w toku postępowania
w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach**

Zamawiający: **Gmina Pasłęk**

Data sporządzenia: **4 lipca 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, 4 lipca 2024 roku

OPINIA PRAWNA

**w sprawie zmiany kwalifikacji przedsięwzięcia w toku postępowania
w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach**

PRZEDMIOT OPINII:

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie: „Czy w przypadku zmiany przez wnioskodawcę kwalifikacji przedsięwzięcia w toku postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, z „mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko”, na „mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko”, organ prowadzący postępowanie ma obowiązek umorzyć dotychczasowe postępowanie i wszcząć nowe postępowanie, o ile wnioskodawca ponownie złoży wniosek, czy też organ ma obowiązek prowadzić to postępowanie dalej na podstawie zmodyfikowanego wniosku”?

WNIOSKI OPINII

1. Organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w sytuacji gdy w toku postępowania wnioskodawca zmienił kwalifikację przedsięwzięcia:
 - a) powinien prowadzić dalej postępowanie w oparciu o zmodyfikowany wniosek, bowiem stronie przysługuje uprawnienie do sprecyzowania wniosku, a w konsekwencji do jego zmiany po wszczęciu postępowania;
 - b) o ile zachodzi konieczność uzupełnienia wniosku w związku z dokonaną zmianą kwalifikacji przedsięwzięcia, wezwać wnioskodawcę do jego uzupełnienia.

2. W sprawie nie występują podstawy do umorzenia postępowania. Zmiana kwalifikacji planowanego przedsięwzięcia nie stanowi sytuacji, w której postępowanie stało się bezprzedmiotowe, a złożenie wniosku o umorzenie postępowania przez inną stronę niż wnioskodawca, nie może prowadzić do umorzenia postępowania.

KONTEKST OPINII

Opinia prawna została sporządzona w związku z pytaniem skierowanym przez Urząd Miejski w Pasłęku, pismem z dnia 27 czerwca 2024 r., w sytuacji gdy w początkowej fazie postępowania administracyjnego strona składająca wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zmieniła wyłącznie kwalifikację przedsięwzięcia z „mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko”, na „mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko”, przy zachowaniu zakresu przedsięwzięcia, jego parametrów i danych.

W trakcie postępowania, jedna ze stron tego postępowania niebędąca wnioskodawcą, w związku z tak dokonaną zmianą kwalifikacji przedsięwzięcia, złożyła wniosek o jego umorzenie. Z tej racji opinia prawna odnosi się także do skutków prawnych tak złożonego wniosku, w szczególności do warunków umorzenia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

UZASADNIENIE WNIOSKÓW OPINII

1. 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.”, postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia. W związku z powyższym to wnioskodawca jest dysponentem prowadzonego postępowania administracyjnego, w tym znaczeniu, (1) iż organ jest związany żądaniem wniosku, który prowadzi do wszczęcia postępowania w sprawie, a jednocześnie określa przedmiot sprawy; ponadto (2) wówczas, gdy wniosek budzi wątpliwości organu administracji publicznej co do treści zawartego w nim żądania, organ zobowiązany jest wyjaśnić jego rzeczywisty sens, należycie i wyczerpująco informując wnoszącego podanie, o okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na ustalenie jego praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania administracyjnego; (3) organ administracji nie jest w żadnym razie uprawniony do samodzielnego precyzowania

treści żądania, jak i zmiany jego kwalifikacji prawnej, wbrew intencjom osoby wnoszącej podanie; (4) a ewentualne uszczegółowienie wniosku należy do strony (zob. np. wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2023 r., I OSK 3279/19, LEX nr 3633796). W orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się także możliwość modyfikacji złożonego wniosku, w ramach toczącego się postępowania, o ile nie narusza to przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Przykładowo w jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził: „Wszczęcie postępowania na wniosek wiąże organ administracji publicznej. Innymi słowy organ administracji jest związany żądaniem strony, które wyznacza rodzaj i granice postępowania administracyjnego i nie jest uprawniony do swobodnego interpretowania tego żądania. **Stronie wnioskującej przysługuje przy tym prawo do modyfikacji pierwotnie złożonego wniosku, która to ewentualna zmiana wiąże organ prowadzący postępowanie.** Treść żądania, czy odpowiednio jego zmiana dokonana przez podmiot wszczynający postępowanie, wyznacza stosowną normę prawa materialnego oraz prawa procesowego, które mają znaczenie dla ustalenia zakresu postępowania. W przypadku zaś istnienia wątpliwości co do treści żądania organ ma obowiązek zwrócenia się do wnioskodawcy, aby ten sprecyzował swoje żądanie” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 października 2021 r., I SA/Wa 1937/21, LEX nr 3326429). W konsekwencji, kierując się mającymi zastosowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przepisami o postępowaniu administracyjnym, w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że zakres inwestycji podlegający weryfikacji w toku postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej, 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).

W sprawie będącej przedmiotem niniejszej opinii prawnej wystąpiły wątpliwości w zakresie kwalifikacji prawnej przedsięwzięcia, na co zwrócił uwagę Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego w procesie współdziałania w wydaniu decyzji (na etapie opiniowania wniosku) w piśmie z dnia 8 kwietnia 2024 r. (OŚ-PŚ.7220.3.2024), kierując w nim jednocześnie żądanie sprecyzowania wniosku, a w konsekwencji, o ile zajdzie potrzeba wskutek jednoznacznego określenia planowanego przedsięwzięcia zmiany takiej kwalifikacji, uzupełnienia przedłożonej dokumentacji. Marszałek postąpił zatem zgodnie z wytycznymi ustalonymi w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, kierując do wnioskującego wątpliwości w zakresie treści wniosku, w tym kwalifikacji prawnej przedsięwzięcia. W tej sytuacji zatem od inicjatywy

CENTRUM EKSPERTYZ I ANALIZ PRAWNYCH

WWW.CEAP.PL

strony wnoszącej podanie w zakresie doprecyzowania, a w konsekwencji modyfikacji wniosku zależy dalsze procedowanie sprawy administracyjnej tak, aby mogła być wydana decyzja merytoryczna (określająca uwarunkowania środowiskowe planowanego przedsięwzięcia). Wnioskodawca precyzując wniosek skorzystał z przysługujących mu uprawnień, a skoro organ nie dostrzeżę już we wniosku kwestii wymagających doprecyzowania przez stronę, może kontynuować dalej postępowanie.

2. Modyfikacja w zakresie kwalifikacji prawnej przedsięwzięcia, polegająca na uznaniu go za „mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko” będzie niewątpliwie skutkowałą przedłożeniem do wniosku, zgodnie z art. 74 ust. 1 pkt 1 u.u.i.o.ś. raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Organ prowadzący postępowanie, po dokonaniu modyfikacji wniosku ma możliwość wezwania wnioskodawcy, w oparciu o art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775), dalej jako „k.p.a.” do przedłożenia takiego raportu, w wyznaczonym terminie, który musi uwzględniać czas potrzebny na jego sporządzenie. Zatem **zmiana kwalifikacji przedsięwzięcia nie będzie prowadzić do powstania barier proceduralnych uniemożliwiających kontynuowanie przez organ rozpoczętego już postępowania.**

Modyfikacja odnosząca się do kwalifikacji prawnej przedsięwzięcia podlegającego ocenie w postępowaniu o wydanie środowiskowych uwarunkowań nie powoduje, że mamy do czynienia przedmiotowo i podmiotowo z inną sprawą administracyjną. W dalszym ciągu ten sam podmiot prawny ubiega się o określenie środowiskowych uwarunkowań dla tego samego przedsięwzięcia. Zmianie uległa jedynie prawna kwalifikacja przedsięwzięcia, a więc zmianie uległy jedynie częściowo normy prawa materialnego, w oparciu o które sprawa będzie rozstrzygnięta.

3. W toku postępowania, do którego odnosi się niniejsza opinia, jedna ze stron, która nie jest wnioskodawcą, złożyła wniosek o umorzenie postępowania. W kontekście tak złożonego wniosku podkreślić należy, iż zgodnie z art. 105 k.p.a., mającym zastosowanie do umorzenia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, umorzenie postępowania jest konieczne na podstawie art. 105 ust. 1 k.p.a. w sytuacji, gdy z jakiegokolwiek przyczyny stało się ono bezprzedmiotowe w całości lub w części. Zmiana kwalifikacji prawnej planowanego przedsięwzięcia z pewnością nie stanowi sytuacji, w której postępowanie stało się

beprzedmiotowe. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, z przyczyną skutkującą bezprzedmiotowością postępowania będziemy mieli do czynienia wtedy, gdy wystąpi brak jednego z elementów materialnego stosunku prawnego w odniesieniu do jego strony podmiotowej lub przedmiotowej (wyrok NSA z dnia 18 marca 1997 r., SA/Rz 258/96, LEX nr 58125), czyli np. gdy mamy do czynienia ze śmiercią strony, utratą bytu prawnego osoby prawnej, brakiem interesu prawnego (aspekt podmiotowy stosunku prawnego) albo w sytuacji braku przedmiotu postępowania administracyjnego z uwagi na cywilny, a nie administracyjny charakter sprawy (zob. szerzej A. Krawczyk [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 601-602).

Modyfikacja wniosku, do którego odnosi się niniejsza opinia, nie powoduje żadnych konsekwencji w statusie administracyjnoprawnym wnioskodawcy ani nie powoduje, że sprawa przestaje być sprawą administracyjną, a wobec braku wycofania wniosku przez wnioskodawcę nie zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.

Zgodnie z art. 105 § 2 k.p.a. postępowanie można umorzyć na wniosek strony, która żądała wszczęcia postępowania. Złożenie wniosku o umorzenie postępowania przez inną stronę niż wnioskodawca nie może być przesłanką zastosowania art. 105 § 2 k.p.a. O ile zatem nie zachodzą przesłanki określone w art. 105 § 1 k.p.a., a wnioskujący dąży do zakończenia postępowania przez wydanie decyzji merytorycznej, organ prowadzący postępowanie w związku ze złożonym żądaniem strony postępowanie niebędącej wnioskodawcą o umorzenie postępowania, powinien wskazać jej, zgodnie z wymogami art. 9 k.p.a., pismem procesowym jak wygląda stan prawny w zakresie obowiązku i możliwości umorzenia postępowania, poinformować o braku przesłanek dających podstawy umorzenia postępowanie w oparciu o przepisy art. 105 § 1 i 2 k.p.a. i dalej kontynuować postępowanie, wskazując, że strona będzie mogła kwestionować podjęte przez organ czynności w przypadku wydania decyzji w drodze odwołania.

PODSUMOWANIE

Odpowiadając zatem na pytanie będące podstawą sporządzenia niniejszej opinii wskazać należy, że w sytuacji, gdy wnioskodawca zmienił kwalifikację planowanego przedsięwzięcia

CENTRUM EKSPERTYZ I ANALIZ PRAWNYCH

WWW.CEAP.PL

na „mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko”, co nastąpiło wskutek wskazań organu współdziałającego w wydaniu decyzji:

- 1) Organ powinien prowadzić dalej postępowanie w oparciu o zmodyfikowany wniosek, bowiem stronie przysługuje uprawnienie do sprecyzowania wniosku po wszczęciu postępowania, a w konsekwencji uprawnienie do jego modyfikacji.
- 2) O ile zachodzi konieczność uzupełnienia wniosku w związku ze zmianą kwalifikacji przedsięwzięcia, organ ma wszelkie kompetencje do tego, aby wezwać wnioskodawcę do jego uzupełnienia, a po skutecznym uzupełnieniu prowadzić dalej postępowanie.
- 3) Modyfikacja wniosku, do którego odnosi się niniejsza opinia, nie powoduje żadnych konsekwencji w statusie administracyjnoprawnym wnioskodawcy ani nie powoduje, że sprawa przestaje być sprawą administracyjną, a wobec braku wycofania wniosku przez wnioskodawcę nie zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania na podstawie art. 105 k.p.a.
- 4) Organ prowadzący postępowanie w związku ze złożonym żądaniem strony niebędącej wnioskodawcą o umorzenie postępowania, powinien wskazać jej, zgodnie z wymogami art. 9 k.p.a., pismem procesowym jak wygląda stan prawny w zakresie obowiązku i możliwości umorzenia postępowania, poinformować o braku przesłanek dających podstawy do umorzenia postępowania w oparciu o przepisy art. 105 § 1 i 2 k.p.a. i dalej kontynuować postępowanie.



Dr hab. Igor Zachariasz

Profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Adwokat