



Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do realizacji tylko planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a nie oczywiście już zrealizowanych

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 10 listopada 2015 r., II OSK 542/14¹

Poz. 2

W świetle dyspozycji art. 59 ust. 1 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wymaga realizacja tylko planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a nie oczywiście już zrealizowanych. Także przepis art. 71 ust. 1 i 2 jednoznacznie stanowi, że uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wyłącznie wymagane dopiero dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Oznacza to, że ocena środowiskowych aspektów przedsięwzięcia poprzedzać musi przystąpienie do wykonania przedsięwzięcia, stąd dyspozycja art. 72 ust. 1 i 2 ustawy w zw. z art. 59 ust. 1 ustawy zawiera tego rodzaju unormowanie.

Krzysztof Gruszecki

Glosa

W głosowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny zajął się bardzo istotną z punktu widzenia praktyki i teorii problematyką możliwości określenia

¹ LEX nr 1990856.

uwarunkowań środowiskowych przedsięwzięć już zrealizowanych. Takie same reguły powinny jednak co do zasady znajdować zastosowanie także do przedsięwzięć będących również w trakcie realizacji. Uzasadniając swoje stanowisko, sąd stwierdził, że określenie uwarunkowań środowiskowych realizacji przedsięwzięcia następuje przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, a nie dla przedsięwzięć już zrealizowanych. Takie stanowisko spotkało się z aprobatą w literaturze przedmiotu, w której podkreśla się, że „Przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wymaga realizacja tylko planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a nie już zrealizowanych czy też będących w trakcie realizacji”². Dodatkowo w tej samej wypowiedzi podkreśla się, że „Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko z woli ustawodawcy zawsze wymagane jest przed rozpoczęciem realizacji planowanego przedsięwzięcia”³. Takie podejście do obowiązku uzyskania w każdym przypadku decyzji określającej uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięcia może jednak nasuwać uzasadnione wątpliwości. O ile bowiem sąd dokonywał oceny prawidłowości zastosowania art. 72 ust. 1 i 2 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2081; dalej: ustawa ocenowa) w zw. z art. 59 ust. 1 ustawy ocenowej w konkretnym przypadku, w którym wyraźnie podkreślono, że postępowanie administracyjne było prowadzone w stosunku do przedsięwzięcia w sposób oczywisty już zrealizowanego (które sugeruje, że w innych przypadkach ocena nie musiałaby być już taka zasadnicza), to już przytoczone poglądy zaprezentowane w literaturze przedmiotu na kanwie tego orzeczenia bezwzględnie nie dopuszczają prowadzenia postępowania w przedmiocie określenia uwarunkowań środowiskowych dla przedsięwzięć, których realizacja już się rozpoczęła. Prawidłowość takiego podejścia może budzić wątpliwości. Dlatego też warto się zastanowić nad tym, czy rzeczywiście w każdym przypadku rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia uniemożliwia określenie dla niego uwarunkowań środowiskowych realizacji przedsięwzięcia.

Dokonując oceny możliwości określenia uwarunkowań środowiskowych dla przedsięwzięć będących w trakcie realizacji lub już zrealizowanych, w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z postanowieniami art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo

² J. Jamiolkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 listopada 2015 r., II OSK 542/14, „Casus” 2016, nr 2, poz. 30–35.*

³ *Ibidem.*

obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”, a reguła przezorności wynikająca z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 799, ze zm.) zobowiązuje do podejmowania działań mających na celu ochronę środowiska jako całości oraz jej poszczególnych elementów, zanim powstanie zanieczyszczenie, a nawet zanim jeszcze można przewidzieć możliwość jego powstania⁴. Podstawowym środkiem służącym realizacji tych zasad w praktyce jest decyzja określająca uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięć⁵.

W obecnym stanie prawnym decyzja określająca uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięcia, tak jak to wskazał sąd, wydawana jest na podstawie art. 71 ust. 1 i 2 ustawy ocenowej. Względy pragmatyczne przemawiają za tym, aby decyzja ta, jako stanowiąca podstawę procesu inwestycyjnego, była wydawana przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, gdyż tylko w takiej sytuacji umożliwi to właściwe wykonanie zarówno zasady zrównoważonego rozwoju, jak i przezorności. Nie oznacza to jednak, że od tak sformułowanej reguły nie mogą być wprowadzane wyjątki.

Przyczyny takiego stanu bywają dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, wielu inwestorów w trakcie realizacji przedsięwzięcia zmienia jego warunki, na skutek czego określenie uwarunkowań środowiskowych staje się wymagalne lub – co też niestety jest częstym zjawiskiem – uwarunkowania środowiskowe były już określone i stały się bazą do wydania decyzji stanowiącej podstawę realizacji przedsięwzięcia. Jednak później, na skutek popełnionych błędów procesowych doszło np. do stwierdzenia nieważności decyzji środowiskowej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096; dalej: k.p.a.) z uwagi na występujące rażące naruszenie prawa. W takich przypadkach bardzo często pojawia się wątpliwość, czy istnieje prawna możliwość określenia uwarunkowań środowiskowych po rozpoczęciu realizacji inwestycji. W przypadku braku takiej możliwości zachodziłaby bowiem konieczność przywrócenia stanu pierwotnego sprzed realizacji przedsięwzięcia i dopiero w drugiej kolejności rozpoczęcie procesu inwestycyjnego od samego początku, tj. od określenia uwarunkowań środowiskowych. Taka konieczność wiązałaby się z poważnym wydłużeniem czasu trwania inwestycji oraz generowałaby poważne koszty zarówno po stronie inwestora, jak i organów administracji. Dlatego też należy rozważyć, czy na gruncie obowiązujących przepisów prawa nie istnieje możliwość wydania decyzji

⁴ E. Iwanek-Chachaj, *Zasada prewencji i przezorności w prawie ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2008, nr 11, s. 142.

⁵ K. Gruszecki, *Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych a zasada przezorności*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 3, s. 86.

środowiskowej także dla przedsięwzięć znajdujących się w trakcie realizacji lub nawet już zakończonych.

Z przywoływanych wyżej postanowień art. 59 ust. 1 i art. 72 ust. 1 ustawy ocenowej, określających, w jakich przypadkach konieczne jest wydanie decyzji środowiskowej, nie wynika wprost zakaz określenia uwarunkowań środowiskowych już po rozpoczęciu realizacji przedsięwzięcia. Takie ograniczenia nie wynikają także bezpośrednio z postanowień art. 2 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26 z 28.01.2012, s. 1; dalej: dyrektywa 2011/92/UE). Jednak w literaturze przedmiotu prezentowane jest stanowisko przyjmujące, że wydanie decyzji środowiskowej już po uzyskaniu pozwolenia na realizację przedsięwzięcia, a tym bardziej po jego zrealizowaniu jest sprzeczne z postanowieniami dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. WE L 175 z 05.07.1985, s. 40) i ustawy ocenowej⁶. Argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem mają być postanowienia art. 72 ust. 1 ustawy ocenowej, z którego wynika, że decyzje stanowiące realizację przedsięwzięcia powinny być wydane przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia⁷.

Rozwiązując ten problem, w pierwszej kolejności należy przypomnieć, do realizacji jakich celów służy określenie uwarunkowań środowiskowych oraz jakie jest miejsce tego rodzaju rozstrzygnięć wśród podstaw formalnych niezbędnych do wykonania inwestycji. Jeżeli chodzi o cele, to odpowiedź jest prosta, gdyż w toku tego postępowania organ administracji powinien najpierw przeanalizować wpływ konkretnego przedsięwzięcia na środowisko i w zależności od dokonanych ustaleń wydać odpowiednią do nich decyzję⁸. Z punktu widzenia procesowego natomiast decyzja określająca uwarunkowania środowiskowe wydawana jest tylko w tych przypadkach, w których zachodzi konieczność uzyskania jednej z decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1 ustawy ocenowej (lub dokonania zgłoszenia, o którym mowa w art. 72 ust. 1a ustawy ocenowej), w celu umożliwienia organowi wydającemu decyzję stanowiącą podstawę realizacji przedsięwzięcia wprowadzenia do postanowień gwarantujących minimalizację negatywnego oddziaływania na środowisko⁹. Zgodnie natomiast

⁶ M. Bar, J. Jendrośka, *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 lutego 2010 r., II GSK 6/10*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 4, s. 108.

⁷ *Ibidem*, s. 109.

⁸ G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 105.

⁹ K. Gruszecki, *Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych jako instrument ograniczający swobodę prowadzenia działalności i prawa własności*, „Casus” 2009, nr 1, s. 36–38.

z postanowieniami art. 86 ustawy ocenowej „Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1”. Dlatego też w praktyce przyjmuje się, że „Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter *sui generis* «rozstrzygnięcia wstępnego» względem przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i pełni względem niego w istocie funkcję prejudycjalną”¹⁰. Jeżeli zatem decyzja określająca uwarunkowania środowiskowe miałyby walor rozstrzygnięcia prejudycjalnego w stosunku do decyzji stanowiącej podstawę realizacji przedsięwzięcia, to w przypadku jego wyeliminowania z obrotu prawnego zachodziłaby przesłanka wymieniona w art. 145 §1 pkt 8 k.p.a., gdyż decyzja stanowiąca zezwolenie na realizację konkretnego przedsięwzięcia została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. W orzecznictwie przyjmowano bowiem do niedawna, że „Aby móc mówić o związku między decyzjami, o których stanowi przepis art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., należy wykazać, że są one od siebie zależne, tzn. jedna decyzja stanowi podstawę wydania drugiej, przy czym wydanie tej drugiej decyzji nie będzie możliwe bez wcześniejszego wydania decyzji pierwszej”¹¹. Taka zaś zależność występuje np. między decyzją środowiskową a pozwoleniem na budowę. W ostatnim czasie został jednak zaprezentowany pogląd przyjmujący, że „Stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.”¹². W związku z tym należy przyjąć, że stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną decyzję, będzie uzasadniało wszczęcie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności kolejnego orzeczenia.

W takim stanie prawnym trzeba więc dokładnie zastanowić się nad tym, czy możliwość określenia uwarunkowań środowiskowych będzie istniała również w stosunku do przedsięwzięć, których realizacja została rozpoczęta bez wcześniejszego określenia uwarunkowań środowiskowych. W takim przypadku może się pojawić bowiem wątpliwość przedstawiona na wstępie, czy legalizacja przedsięwzięcia *a posteriori* może gwarantować dostateczną ochronę środowisku oraz czy nie będzie stanowiła swoistego systemu zachęt do realizacji przedsięwzięć bez ustalenia wpływu, jaki mogą one wywierać na środowisko. Generalnie w praktyce przyjmuje się, że: „1. Rozpoczęcie realizacji inwestycji, a nawet zrealizowanie inwestycji, nie czyni bezprzedmiotowym postępowania w sprawie

¹⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 marca 2011 r., II SA/Po 785/10, LEX nr 993622.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 27 maja 2011 r., II OSK 935/10, LEX nr 1081961.

¹² Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12, LEX nr 1225395.

środowiskowych uwarunkowań zgody na określoną inwestycję. 2. To, że organ właściwy w sprawach o pozwolenie na budowę może wydać decyzję o pozwoleniu na budowę, jeżeli są spełnione wszystkie warunki do wydania takiej decyzji, w tym wymagania w zakresie ochrony środowiska, nie jest równoznaczne z tym, że po wydaniu takiej decyzji wyłączona jest jakakolwiek możliwość przeprowadzenia oceny oddziaływania inwestycji na środowisko¹³. Natomiast w literaturze przedmiotu podkreśla się, że sam „(...) fakt rozpoczęcia realizacji inwestycji nie czyni bezprzedmiotowym postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań na realizację określonego przedsięwzięcia. Nie można też mówić o bezprzedmiotowości postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań, gdy sprawa dotyczy legalizacji inwestycji. W takim przypadku konieczne i zasadne jest wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Nie powinno mieć żadnego znaczenia dla organu prowadzącego postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań, czy na działce inwestora znajduje się jakaś inwestycja. Rolą organu jest bowiem określenie warunków środowiskowych dla zamierzenia wskazanego we wniosku, a nie kontrola istniejącego sposobu zagospodarowania działki”¹⁴.

Z powyższego wynika więc, że w Polsce akceptowany jest pogląd umożliwiający wydanie decyzji określającej uwarunkowania środowiskowe, których realizacja została rozpoczęta na zasadzie samowoli. Należy się jednak zastanowić nad tym, czy takie podejście nie powoduje postawienia podmiotów realizujących przedsięwzięcia bez wcześniejszego określenia uwarunkowań środowiskowych w korzystniejszej sytuacji od tych działających zgodnie z prawem, co mogłoby być odebrane jako system zachęt pozostających w sprzeczności z postanowieniami art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 dyrektywy 2011/92/UE. Jednak analizując polski system prawny w zakresie legalizacji samowolnie wykonanych przedsięwzięć, nie można stwierdzić, aby tak było. Zgodnie bowiem np. z postanowieniami art. 49 ust. 4a ustawy z dnia 7 lipca 1994 – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1202, ze zm.): „Decyzje, o których mowa w ust. 4, mogą być wydane po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami 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”. Oznacza to, że nie istnieje możliwość wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i wznowieniu robót budowlanych albo o zatwierdzeniu projektu budowlanego,

¹³ Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2010 r., II GSK 6/10, LEX nr 596980; podobnie także wyrok NSA z dnia 26 października 2011 r., II OSK 1820/11, CBOSA.

¹⁴ K. Szuma, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 października 2011 r., II OSK 1820/11, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 1, s. 115–131.*

jeżeli budowa została zakończona bez wcześniejszego określenia uwarunkowań środowiskowych realizacji przedsięwzięcia¹⁵. W praktyce na kanwie rozwiązań służących legalizacji samowoli budowlanej podkreśla się wręcz, że „Skoro przy samowoli budowlanej polegającej na istotnym odstępianiu od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę wymagana jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, poprzedzająca pozwolenie na wznowienie robót, to przy legalizacji samowoli budowlanej bez pozwolenia (z uwagi na stwierdzenie jego nieważności) nie może zostać pominięta także wspomniana decyzja środowiskowa”¹⁶.

W związku z tym należy stwierdzić, że dokładnie taka sama sytuacja jak w przypadku wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji określającej uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięcia będzie występować wówczas, gdy decyzja stanowiąca podstawę realizacji przedsięwzięcia została wydana bez wcześniejszego określenia uwarunkowań środowiskowych. Również w takim przypadku we wznowionym postępowaniu (w przedmiocie decyzji stanowiącej podstawę realizacji przedsięwzięcia) będzie istniała możliwość odmiennego określenia warunków podstaw realizacji przedsięwzięcia, niż wynikało to z pierwotnego rozstrzygnięcia, przy uwzględnieniu uwarunkowań środowiskowych, które nie były wcześniej określone. Jeżeli zatem np. doszłoby do stwierdzenia nieważności decyzji określającej uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięcia (tak jak w analizowanej sytuacji), to w takim przypadku mamy do czynienia ze skutecznym wszczęciem postępowania w tej konkretnej sprawie, a skoro tak, to również w takiej sytuacji powinno dojść do ponownego zakończenia tego postępowania przez wydanie decyzji administracyjnej. Bardzo podobna sytuacja będzie występowała również wówczas, gdy postępowanie takie nie było wcześniej prowadzone. Jeżeli zatem w ponownie prowadzonym postępowaniu określone byłyby w odmienny sposób uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięcia (lub zrobiono to po raz pierwszy), to automatycznie zmienione powinny być także we wznowionym postępowaniu rozstrzygnięcia wynikające z decyzji stanowiącej podstawę realizacji przedsięwzięcia. Jeżeli natomiast organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej uzna, że w zaproponowanym kształcie lub miejscu nie może być ono zrealizowane, to wyda decyzję odmowną¹⁷.

W takim zaś przypadku trudno mówić o braku celowości w prowadzeniu postępowania w przedmiocie określenia uwarunkowań środowiskowych już po

¹⁵ K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o stanie i ochronie środowiska, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009, s. 204.

¹⁶ Wyrok WSA w Opolu z dnia 3 listopada 2008 r., II SA/Op 170/08, LEX nr 533181.

¹⁷ K. Gruszecki, *Uwarunkowania środowiskowe dla realizowanych przedsięwzięć*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 7–8, s. 68.

rozpoczęciu realizacji przedsięwzięcia. Postanowienia „nowej” decyzji środowiskowej będą bowiem determinowały również postanowienia decyzji stanowiącej podstawę realizacji przedsięwzięcia oraz rzutowały na zakres obowiązków spoczywających na podmiocie realizującym przedsięwzięcie. Dokładnie taka sama sytuacja będzie występowała również wówczas, gdy decyzja stanowiąca podstawę realizacji przedsięwzięcia byłaby wydana bez wcześniejszego określenia uwarunkowań środowiskowych (np. z powodu błędnej jego kwalifikacji). W takim przypadku zmieni się bowiem jedynie podstawa wznowienia postępowania zamiast z art. 145 § 1 pkt 7 na pkt 5 k.p.a. (tj. wyjście nowych okoliczności faktycznych występujących w dacie wydawania decyzji, a nie znanych organowi administracji), ale nie skutki, jakie wywoła nowa decyzja środowiskowa. Organ administracji wydający decyzję stanowiącą podstawę realizacji przedsięwzięcia będzie musiał wznowić postępowanie w celu ustalenia, jaki wpływ ma określenie uwarunkowań środowiskowych na wydaną przez niego decyzję. Jeżeli z przeprowadzonej oceny będzie wynikało, że uwarunkowania środowiskowe skutkują koniecznością zmiany warunków realizacji przedsięwzięcia, to powinien na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. uchylić swoją wcześniejszą decyzję i wydać nową uwzględniającą uwarunkowania środowiskowe. Jeżeli natomiast uzna, że decyzja określająca uwarunkowania środowiskowe nie wpływa na prawidłowość decyzji stanowiącej podstawę realizacji przedsięwzięcia, to na podstawie art. 151 § 2 k.p.a. odmówi uchylenia swojej wcześniejszej decyzji.

W związku z tym należy uznać, że w przedstawionych sytuacjach brak jest przeszkód do określenia uwarunkowań środowiskowych konkretnego przedsięwzięcia lub wydania zupełnie nowej decyzji w przypadku, gdy jest ona wymagana, a nie uczyniono tego wcześniej. Wbrew pozorom taki sposób interpretacji postanowień art. 59 ust. 1 i art. 72 ust. 1 ustawy ocenowej nie będzie pozostawał również w sprzeczności ze standardami wynikającymi z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2011/92/WE. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE przyjmuje się bowiem, że „Uchybia zobowiązaniom, które na nim ciąży na mocy dyrektywy 85/337 w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą 97/11, państwo członkowskie, które przyznaje zezwoleniu legalizacyjnemu *a posteriori*, które może zostać wydane, nawet jeżeli nie zostanie wykazane, iż wystąpiły wyjątkowe okoliczności, takie same skutki, jakie ma zezwolenie budowlane wydane przed wykonaniem prac i zagospodarowaniem terenu, podczas gdy zgodnie z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 i 2 tej dyrektywy przedsięwzięcia, dla których wymagana jest ocena skutków dla środowiska, powinny zostać zidentyfikowane, a następnie przed wydaniem zezwolenia i w konsekwencji automatycznie przed realizacją poddane procedurze udzielenia zezwolenia i wspomnianej ocenie. O ile bowiem prawo wspólnotowe nie może stanąć na przeszkodzie temu,

aby obowiązujące normy krajowe pozwoliły w pewnych wypadkach na legalizację operacji lub działań nieprawidłowych w jego świetle, o tyle możliwość taka powinna być uwarunkowana tym, że nie będzie ona stwarzać zainteresowanym okazji do obejścia norm wspólnotowych lub uchylenia się od ich stosowania i że pozostanie ona wyjątkiem”¹⁸. Z postanowień przytoczonej tezy wynika, że w pewnych wyjątkowych sytuacjach Trybunał Sprawiedliwości UE dostrzega możliwość wydania również *a posteriori* decyzji zezwalającej na realizację przedsięwzięcia, wskazując jednak, że nie może to doprowadzić do sytuacji, w której nie będą podejmowane kroki niezbędne do określenia skutków konkretnego przedsięwzięcia dla środowiska. Właśnie takie przesłanki występują w sytuacji, gdy podmiot zainteresowany realizacją konkretnego przedsięwzięcia uzyskał wszystkie decyzje niezbędne do realizacji przedsięwzięcia, ale z przyczyn niezależnych od niego zostaną one wyeliminowane z obrotu prawnego, lub nie uzyskał ich z powodu przyczyn niezależnych od siebie (np. wadliwa kwalifikacja przedsięwzięcia przez organy administracji). Jak wynika bowiem z powyższych uwag, w takim przypadku organ prowadzący postępowanie w przedmiocie określenia uwarunkowań środowiskowych realizacji przedsięwzięcia będzie musiał ponownie określić je już w sposób prawidłowy. Natomiast w sytuacji, gdy będą one odmienne od tych pierwotnych (wymienionych w art. 72 ust. 1 ustawy ocenowej), organ wydający decyzję stanowiącą podstawę realizacji przedsięwzięcia będzie musiał z urzędu wznowić postępowanie z uwagi na wystąpienie przesłanki wskazanej w art. 145 § 1 pkt 5 lub 8 k.p.a. i ustalić podstawy realizacji przedsięwzięcia w taki sposób, aby nie generowało ono niedozwolonych zagrożeń dla środowiska. Jeżeli inwestycja byłaby już realizowana, to podmiot korzystający ze środowiska musiałby uwzględnić w tym procesie warunki wynikające ze zmienionych (lub nowych) warunków decyzji stanowiących jego podstawę. W takim przypadku nie można więc mówić o tym, że decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych nie będzie miała wpływu na funkcjonowanie konkretnego przedsięwzięcia. Podobnie będzie się przedstawiała sytuacja także w tych przypadkach, w których realizacja przedsięwzięcia już się zakończyła. Do jego funkcjonowania zgodnego z prawem niezbędne będzie bowiem dostosowanie go do warunków wynikających z decyzji środowiskowej. Jednocześnie za taką możliwością przemawiają także względy praktyczne. W przypadku braku możliwości wydania decyzji środowiskowej w stosunku do przedsięwzięć już realizowanych mogłoby dojść do absurdalnych sytuacji, w których wyeliminowanie z obrotu prawnego tego rodzaju decyzji z uwagi na występujące w niej błędy procesowe (np. związane z udziałem społeczeństwa w postępowaniu) skutkowałoby koniecznością przywrócenia stanu występującego przed rozpoczęciem

¹⁸ Wyrok TS z dnia 3 lipca 2008 r., C-215/06, EU:C:2008:380.

realizacji przedsięwzięcia bez konieczności oceny jego rzeczywistego wpływu na środowisko¹⁹. Błędy popełnione na etapie badania wpływu przedsięwzięcia na środowisko skutkowałyby tym, że decyzje stanowiące podstawę realizacji przedsięwzięcia także mogłyby pozostać w obrocie prawnym, a jednocześnie brak byłoby podstaw do określenia nowych uwarunkowań środowiskowych.

W związku z tym należy zgodzić się z poglądem przyjmującym, że dopuszczenie możliwości wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w odniesieniu do inwestycji legalizowanej nie grozi ominięciem prawa. W sytuacji bowiem, gdy w toku postępowania prowadzonego na podstawie ustawy ocenowej ustalone zostanie, iż przedsięwzięcie będzie mogło być zrealizowane w zmodyfikowanym wariantcie w stosunku do przedstawionego przez inwestora (istniejącego), „(...) ten będzie zmuszony do wprowadzenia do legalizowanej inwestycji narzuconych modyfikacji, pod rygorem odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego. W skrajnym natomiast przypadku, jeżeli postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań wykluczy możliwość funkcjonowania inwestycji w istniejącym kształcie, jej legalizacja nie będzie wtedy możliwa”²⁰. W takim przypadku trudno więc mówić o preferencyjnym traktowaniu przedsięwzięć, których realizacja została rozpoczęta na zasadzie samowoli. Wręcz przeciwnie, próba zalegalizowania stanu naruszenia prawa może generować dla podmiotu korzystającego ze środowiska dodatkowe obowiązki, których nie ponosiłby on w sytuacji wydania na samym początku procesu inwestycyjnego prawidłowej decyzji środowiskowej.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że nie można przyjąć, aby automatycznie fakt rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia uniemożliwił określenie uwarunkowań środowiskowych realizacji przedsięwzięcia. W wielu przypadkach nie będą to bowiem zamierzone działania podmiotu realizującego przedsięwzięcie. Dlatego w każdym przypadku ocena będzie musiała być zindywidualizowana i dostosowana do okoliczności faktycznych występujących w konkretnej sprawie, a co za tym idzie teza zaprezentowana w głosowanym wyroku nie może stanowić automatycznej podstawy do odmowy określenia uwarunkowań środowiskowych realizacji przedsięwzięcia.

¹⁹ K. Gruszecki, *Decyzje...*, s. 69.

²⁰ J. Szuma, K. Szuma, *Dopuszczalność ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla istniejącej inwestycji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 3, s. 9–26.

**Environmental influence assessment made with reference to implementation
of only planned undertakings that can seriously affect the environment
as opposed to the undertakings already implemented**

In the commented judgement, the Court deals with the issues of obtaining the decisions establishing the environmental conditions for implementation of an undertaking under Article 71(1) and (2) of the Act of 2008 on Availability of Information on Environment and its Protection, Social Participation in the Environment Protection and Assessments of the Influence on the Environment. Under the above-mentioned provisions, the Court states that, in principle, the environmental decisions can only be issued for the undertakings that have not been launched yet. However, the Author of the commentary points out that in practice there can also be situations when the environmental decisions can be issued for undertakings which have been started, when issuing of such decisions can be rationally justified.