



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-691354-IV/II/ZA

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 2. 10. 2013 r.

Pan
Marcin Korolec
Minister Środowiska

Wzajemny Panie Ministrze

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 środowiska (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.) - dalej jako „ustawa o ocenach”, szeroko wprowadza tryb współdziałania różnych organów administracji publicznej w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Jedną z form tego współdziałania jest uzgadnianie zamierzeń inwestycyjnych przez wyspecjalizowane organy administracji publicznej w postaci regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Odmienne jednak od zasad przyjętych w ogólnym postępowaniu administracyjnym, uzgodnienie to nie podlega samodzielnemu zaskarżeniu i może być zakwestionowane wyłącznie w odwołaniu od decyzji, wydanej w postępowaniu głównym. Takie właśnie ukształtowanie procedury uzgodnieniowej jest przedmiotem skarg obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich, w których wskazują oni na konsekwencje wynikające z braku zaskarżalności postanowień w przedmiocie powyższych uzgodnień.

Procedura uzgadniania warunków realizacji przedsięwzięcia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska przewidziana jest przez szereg przepisów powyższej ustawy w ramach postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Uzgodnienie takie wymagane jest przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli przeprowadzana jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 77 ust. 1). Uzgodnienie takie konieczne jest również na podstawie art. 90 ust. 1 w przypadku ponownego przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w sytuacjach określonych w art. 88 ust. 1. Uzgadnianie warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000 występuje także w przypadku dokonywania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (art. 98 ust. 1).

Postanowienia w przedmiocie uzgodnienia ze swej istoty wiążą - w zakresie odnoszącym się do kwestii warunków realizacji przedsięwzięcia będącego przedmiotem uzgodnienia - organy wydające decyzje administracyjne w postępowaniu głównym (zob. wyrok NSA z dnia 21 lutego 2012 r., II OSK 2544/11, LEX nr 1138181, postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 2009 r., II OSK 1886/09, LEX nr 580969, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 lipca 2012 r., II SA/Ol 416/12, wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 października 2011 r., II SA/Łd 810/11, LEX nr 1153783). Moc wiążąca postanowień z art. 90 ust. 1 i art. 98 ust. 1 w odniesieniu do decyzji wydawanych w postępowaniu głównym została ponadto wprost zapisana w przepisach ustawy o ocenach (odpowiednio w jej art. 92 i art. 100). W literaturze podnosi się, iż wydanie postanowienia w przedmiocie uzgodnienia warunków przedsięwzięcia wiąże organ wydający decyzję w zakresie kwestii środowiskowych i praktycznie tę decyzję kształtuje. Konieczność uzasadnienia tego postanowienia podkreśla przy tym merytoryczny charakter takiego postanowienia, rozstrzygającego faktycznie sprawę co do istoty (por. M. Górski. Procedura oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć jako element procedury administracyjnej. Ochrona środowiska - Prawo i polityka z 2009 r. Nr 2 (56), str. 16- 17).

Należy tu zwrócić uwagę, iż jakkolwiek ta procedura uzgodnieniowa znajduje swoje prawne zakotwiczenie we współdziałaniu organów administracji publicznej przewidywanym przez art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267), to jednak ustawodawca wprowadził bardzo istotne odstępstwa od tej procedury wyłączając stosowanie w tej procedurze uzgodnieniowej art. 106 § 3, 5 i 6 k.p.a. W ich wyniku wyłączono przede wszystkim zaskarżalność zażaleniem postanowienia w przedmiocie uzgodnienia oraz stosowania w tej procedurze środka prawnego, służącego do zaskarżenia przewlekłości postępowania administracyjnego, jakim jest zażalenie na niezakończony w terminie.

Ze względu na to, iż ustawa o ocenach nie zawiera przepisów przewidujących zaskarżalność postanowień w przedmiocie uzgodnienia, wyłączenie stosowania art. 106 § 5 k.p.a. w procedurze uzgodnieniowej (art. 77 ust. 7, art. 90 ust. 8, art. 98 ust. 8 ustawy o ocenach) prowadzi w rezultacie do niemożności wniesienia zażalenia na te postanowienia. Kontrola postanowienia w przedmiocie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia może więc zostać dokonana jedynie w postępowaniu odwoławczym od decyzji wydanej w postępowaniu głównym w oparciu o art. 142 k.p.a., zgodnie z którym postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć w odwołaniu od decyzji.

W ocenie Rzecznika rozwiązanie takie utrudnia realizację podstawowej zasady postępowania administracyjnego, jaką jest załatwienie sprawy administracyjnej w taki sposób, aby nie uciepiał na tym interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.). Z zasadą tą jest powiązana zasada dwuinstancyjności postępowania, która ma m.in. zapewnić stronie możliwość kontroli poszanowania jej słusznych interesów przez decyzję wydaną w pierwszej instancji. Prawidłowe ukształtowanie procedury administracyjnej nakazuje więc, aby organ, rozpoznający odwołanie strony postępowania, dysponował odpowiednio wykwalifikowaną kadrami, która umożliwiłaby rzeczywistą i merytoryczną ocenę sprawy, w tym także zapadłych w niej rozstrzygnięć organów współdziałających z organem głównym.

Jak już wyżej wskazano, w postępowaniu administracyjnym kontrola postanowienia w przedmiocie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia może się odbywać wyłącznie w oparciu o art. 142 k.p.a., zgodnie z którym postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć w odwołaniu od decyzji. Organem właściwym do oceny takiego postanowienia będzie więc organ administracji wyższego stopnia właściwy ze względu na przedmiot postępowania głównego, a więc w większości przypadków organ pozostający poza strukturą specjalistycznych organów w postaci regionalnych dyrektorów ochrony środowiska oraz Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska. W doktrynie wskazuje się, iż taki model zaskarżalności omawianych postanowień jest dysfunkcyjny, gdyż właściwe do rozpoznania odwołania organy (jak np. organy architektoniczno-budowlane) nie będą odpowiednio przygotowane do oceny wpływu realizacji przedsięwzięcia na stan środowiska (zob. Krzysztof Gruszecki, Komentarz do art. 98 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, LEX 2013). W ocenie Rzecznika zarzut ten zasługuje na podzielenie, gdyż ocena oddziaływania inwestycji na środowisko jest procesem skomplikowanym i wymagającym specjalistycznej wiedzy, co w ocenie ustawodawcy uzasadniało powołanie wyspecjalizowanej służby w postaci Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska. W tej sytuacji powierzenie weryfikacji rozstrzygnięć tych wyspecjalizowanych organów administracji innym organom administracji może prowadzić do iluzoryczności kontroli omawianych postanowień bądź przewlekłości postępowań odwoławczych, będącej skutkiem rozpoznawania przez członków organu odwoławczego zagadnień, które rzadko występują w praktyce funkcjonowania tych organów i wymagają specjalistycznej wiedzy.

Warto także zaznaczyć, iż takie ukształtowanie procedury uzgodnieniowej może znacznie oddalić w czasie możliwość usunięcia uchybień postępowania, zaistniałych na etapie uzgadniania warunków realizacji przedsięwzięcia. Niemożność zaskarżenia zażaleniem postanowienia, które jest oczywiście wadliwe, chociażby ze względów proceduralnych, wymusza konieczność oczekiwania na rozstrzygnięcie postępowania głównego i podniesienie tych zarzutów dopiero w odwołaniu, z koniecznością ponownego oczekiwania na uchylenie decyzji i następczego przeprowadzenia kolejnego postępowania w przedmiocie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, w sposób zgodny z przepisami prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się bowiem, że wynik postępowania uzgodnieniowego jest wiążący dla organu prowadzącego postępowanie główne i nie może być przez ten organ samodzielnie weryfikowany nawet wówczas, gdy postępowanie, w którym wydano postanowienie uzgodnieniowe, obarczone jest wadami proceduralnymi (por. wyroki WSA w Warszawie z dnia: 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1289/09 i 17 września 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 822/09, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 625/10, publ. na <http://cbois.nsa.gov.pl>). Warto także zaznaczyć, iż tryb ten wyłącza w rezultacie także możliwość zmiany swojego rozstrzygnięcia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w trybie samokontroli (art. 132 k.p.a.)

W ocenie Rzecznika, brak zaskarżalności zażaleniem postanowień wydanych w takim postępowaniu prowadzi również do innych skutków, wprost naruszających prawa uczestnika

postępowania administracyjnego do jego sprawnego przebiegu. Należy bowiem ów brak zaskarżalności dostrzegać w kontekście art. 77 ust. 7, art. 90 ust. 8, art. 98 ust. 8 ustawy o ocenach, które wyłączają stosowanie w postępowaniu uzgodnieniowym art. 106 § 6 k.p.a. Przepis ten nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów art. 36-38 k.p.a. w przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym w art. 106 § 3 k.p.a. Ze względu na to, iż w art. 77 ust. 6, art. 90 ust. 7, art. 98 ust. 7 ustawy o ocenach przewidziano odmienne terminy uzgodnienia niż ten określony w art. 106 § 3 k.p.a. to wyłączenie stosowania art. 36-38 k.p.a. sprowadza się w istocie do niedopuszczalności wniesienia w tych postępowaniach zażalenia z art. 37 k.p.a. i wyłączenia przewidzianych przez art. 38 k.p.a. konsekwencji dla pracownika organu administracji publicznej

Niepodejmowanie właściwych działań przez organ prowadzący postępowanie uzgodnieniowe nie może być także zakwestionowane w drodze skargi do sądu administracyjnego. Skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania z mocy art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012 r. poz. 270 ze zm.) może być wniesiona tylko na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach wskazanych w art. 3 § 2 pkt 1-4a (wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2012 r., II OSK 2453/11, LEX nr 1126338; postanowienie NSA w Warszawie z dnia 4 września 2012 r., II GSK 1324/12, LEX nr 1244532). Postanowienie w przedmiocie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia nie zalicza się do tych przypadków, gdyż nie jest postanowieniem zaskarżalnym zażaleniem ani kończącym postępowanie lub rozstrzygającym sprawę co do istoty (zob. postanowienie NSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2009 r., II OSK 1886/09, LEX nr 580969, postanowienie NSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2010 r., II OSK 2110/10, LEX nr 743380).

Rzecznik wskazuje również, że nie wydaje się możliwe zakwestionowanie bezczynności lub przewlekłości regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w postępowaniu uzgodnieniowym poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania głównego. Organ prowadzący to postępowanie nie ma bowiem żadnych instrumentów prawnych, za pomocą których mógłby wpływać na szybsze rozstrzygnięcie postępowania uzgodnieniowego, a więc całkowicie bezprzedmiotowym byłoby zobowiązanie tego organu do załatwienia sprawy w określonym terminie w oparciu o art. 149 §1 p.p.s.a. Organ prowadzący postępowanie główne nie może załatwić sprawy bez uzyskania postanowienia w przedmiocie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, gdyż wydanie decyzji bez takiego postanowienia byłoby oczywistym naruszeniem przepisów ustawy o ocenach, prowadzącym do uchylecia decyzji w przypadku jej zaskarżenia.

Jakkolwiek ustawa o ocenach wyznacza określone terminy wydania postanowień w przedmiocie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia (art. 77 ust. 6, art. 90 ust. 7, art. 98 ust. 7), to jednak są to terminy wyłącznie instrukcyjne, których przekroczenie nie jest obwarowane żadnymi sankcjami wobec organu administracji, prowadzącego postępowanie odwoławcze. W tej sytuacji pozbawienie strony postępowania możliwości podejmowania wszelkich środków procesowych przewidzianych przez prawo administracyjne sensu largo wobec bezczynności lub przewlekłości postępowań administracyjnych w sposób oczywisty godzi w konstytucyjną zasadę

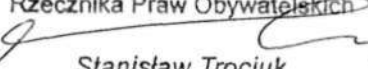
rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz zasadę sprawności postępowania administracyjnego wyrażoną przez art. 12 k.p.a.

Rzecznik wskazuje, iż takie uregulowanie postępowania uzgodnieniowego uniemożliwia również realizację konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Art. 417¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) służący realizacji tego konstytucyjnego prawa w §3 stanowi, iż naprawienie szkody wyrządzonej przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, może nastąpić po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji. W przypadku postępowania uzgodnieniowego, prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o ocenach, nie ma możliwości wszczęcia postępowania, w którym można byłoby orzec o niezgodności z prawem niewydania postanowienia, co uniemożliwia skuteczne wystąpienie do sądu cywilnego z powództwem o odszkodowanie za szkody spowodowane niewydaniem postanowienia.

Powyższa argumentacja - w ocenie Rzecznika - jednoznacznie wskazuje na ograniczenie przez obecnie obowiązujące przepisy ustawy o ocenach praw obywateli wskazanych w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie to nie znajduje również uzasadnienia w konieczności respektowania innych wartości konstytucyjnych na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wyłączenie możliwości zaskarżenia zażaleniem postanowień w przedmiocie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia nie jest środkiem zapewniającym sprawne prowadzenie postępowań administracyjnych, w których konieczne jest dokonanie takiego uzgodnienia. Jak bowiem wyżej wykazano wyłączenie takie może przyczynić się do wydłużenia postępowania, chociażby poprzez brak możliwości wcześniejszego eliminowania uchybień proceduralnych, które w przypadku ich podniesienia w odwołaniu od decyzji będą prowadziły do ponownego prowadzenia postępowania w sprawie. Cel w postaci sprawnego prowadzenia postępowania odwoławczego można również osiągnąć bez ograniczania uprawnień procesowych stron, poprzez wprowadzenie - przykładowo - określonego terminu na rozpatrzenie zażalenia przez organ administracji wyższego stopnia i wprowadzenie określonych sankcji za nierozpatrzenie zażalenia w terminie. W sposób oczywisty sprawności postępowania nie służy również pozbawienie strony wszelkich środków procesowych, za których pomocą może ona przeciwdziałać bezczynności organu lub przewlekłemu prowadzeniu przez niego postępowania administracyjnego.

W związku z powyższym na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) uprzejmie wnoszę o podjęcie prac legislacyjnych nad zmianą 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 środowiska, które wprowadzą zaskarżalność postanowień wydawanych na podstawie tej ustawy w przedmiocie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich