

Volume 23, Issue 1

June 2025

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
<http://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

ORIGINAL ARTICLE
received 2025-01-27
accepted 2025-04-03
published online 2025-06-30



Wpływ zmian legislacyjnych na efektywność wariantowania w procedurze OOS w Polsce

The impact of legislative amendments on the effectiveness of alternatives in the EIA in Poland

ADRIAN CHOCHOŁ

Fundacja Frank Bold

ORCID: 0009-0002-6824-5381, adrian.chochol@frankbold.org

Citation: Chochoł, Adrian. 2025. Wpływ zmian legislacyjnych na efektywność wariantowania w procedurze OOS w Polsce. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(1): 9–34. DOI: 10.25167/osap.5744

Abstract: The article analyses the impact of the 2019 and 2023 amendments to the Act on Access to Information on the Environment and its Protection, Public Participation in Environmental Protection, and Environmental Impact Assessments (EIA Act) on the functioning and effectiveness of alternatives analysis in the Environmental Impact Assessment (EIA) procedure. The author posits that these modifications have negatively affected the ability of alternatives analysis to provide substantive analyses supporting selection of the optimal variant in the decision-making process regarding environmental decisions. The main research question concerns the way in which these legislative changes have influenced the functioning and effectiveness of this tool. Additionally, the author conducted a detailed analysis of the legislative process to determine the reasons behind the changes. The discussed issue aligns with the current global research focus on streamlining the EIA procedures, especially in the context of the ongoing energy transition and ensuring appropriate mechanisms for public participation. The research employed the dogmatic-legal method, supplemented by the author's observations from direct involvement in EIA procedures in Poland and experiences from the legislative process of the amendments. The analysis revealed that changes to Article 81(1) of the EIA Act significantly limited the authority's competence to select an alternative project variant, making it dependent on demonstrating the impossibility of implementing the investment in the variant proposed by the investor. Meanwhile, the amendment to Article 66(1)(5) of the EIA Act reduced the minimum number of alternatives that must be

analysed in the EIA report from three to two, depriving the authority of the ability to use a “comparative grid” to reliably assess different options for achieving the investment goal and prevent the development of apparent alternatives. The current regulations significantly limit the possibility of determining optimal environmental conditions, which may contribute to an escalation of social conflicts rather than their minimization.

Keywords: alternatives, environmental decision, streamlining EIA, public participation

Abstrakt: Artykuł analizuje wpływ nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (u.o.o.ś.) z lat 2019 i 2023 na funkcjonowanie i efektywność wariantowania w procedurze oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko (procedura OOŚ). Autor stawia tezę, że dokonane modyfikacje negatywnie wpłynęły na zdolność wariantowania w dostarczaniu merytorycznych analiz wspierających wybór optymalnego wariantu w procesie podejmowania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU). Główne pytanie badawcze dotyczy sposobu, w jaki dokonane zmiany legislacyjne wpłynęły na funkcjonowanie i efektywność tego narzędzia. Dodatkowo autor dokonał szczegółowej analizy procesu stanowienia prawa, mającej na celu ustalenie powodów, dla których zdecydowano się wprowadzić zmiany. Omawiane zagadnienie wpisuje się w aktualną problematykę usprawniania (*streamlining*) procedur OOŚ w prowadzonych na świecie badaniach, zwłaszcza w kontekście transformacji energetycznej oraz zapewnienia odpowiednich mechanizmów partycypacji społecznej. W Polskiej literaturze brak jest aktualnych badań nad efektywnością wariantowania. W analizie zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, uzupełnioną o obserwacje autora wynikające z jego bezpośredniego udziału w procedurach OOŚ w Polsce oraz doświadczeń z procesu legislacyjnego ww. nowelizacji. Przeprowadzona analiza wykazała, że zmiany w art. 81 ust. 1 u.o.o.ś. istotnie ograniczyły kompetencje organu w zakresie wyboru innego wariantu realizacji przedsięwzięcia, uzależniając to od wykazania braku możliwości realizacji inwestycji w wariantcie zaproponowanym przez inwestora. Natomiast zmiana art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. zmniejszyła minimalną liczbę wariantów obligatoryjnie analizowanych w raporcie OOŚ z trzech do dwóch, co zasadniczo pozbawia organ możliwości zastosowania „siatki porównawczej”, na tle której mógłby rzetelnie ocenić różne opcje osiągnięcia celu inwestycji i zapobiec opracowywaniu pozornych wariantów. W procesie podejmowania DŚU organ powinien mieć możliwość określenia optymalnych uwarunkowań środowiskowych dla planowanego przedsięwzięcia, w tym wskazania wariantu innego niż preferowany przez inwestora, jeśli jest to uzasadnione w konkretnym stanie faktycznym. Obecne przepisy istotnie ograniczają tę możliwość, co może sprzyjać eskalacji konfliktów społecznych zamiast je minimalizować.

Słowa kluczowe: wariantowanie, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, usprawnianie OOŚ, partycypacja społeczna

1. Wprowadzenie

Ocena oddziaływania przedsięwzięć na środowisko (procedura OOŚ) stanowi jeden z najważniejszych i najbardziej spójnych mechanizmów zarządzania środo-

wiskiem na świecie (Hanna and Arnold 2022: 3). Pozwala ona „zidentyfikować, przewidzieć, ocenić i zapobiec lub złagodzić wpływ planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Nieodłącznym elementem tego procesu jest udział społeczeństwa, który zawsze powinien być zagwarantowany” (Urban 2023: 212). Jej podstawowe cele i zasadnicze fazy pozostają podobne dla różnych systemów prawnych na świecie (NCEA 2025). Kluczowe etapy obejmują: określenie potrzeby przeprowadzenia pełnej procedury OOŚ (*screening*), ustalenie jej zakresu (*scoping*), prognozowanie istotnych oddziaływań, określenie wariantów (*alternatives*), sporządzenie raportu oraz jego weryfikację, a także zapewnienie udziału społeczeństwa („partycypacja społeczna”). Proces kończy się wydaniem decyzji oraz opcjonalnie monitoringiem rzeczywistego oddziaływania przedsięwzięcia w fazie eksploatacji, co zapewnia zarówno przejrzystość, jak i możliwość korygowania ewentualnych niepożądanych skutków dla środowiska (Hanna and Arnold 2022: 6–15).

Podstawowym celem procedury OOŚ jest dostarczanie informacji wspierających proces podejmowania decyzji. Dlatego kluczowe znaczenie ma identyfikacja i porównanie wariantów oraz uzasadnienie dokonanych wyborów (Geneletti 2014: 17). Dzięki wariantowaniu można rozważyć różne sposoby osiągnięcia celu inwestycji, biorąc pod uwagę najpoważniejsze negatywne skutki, jakie może ona powodować w zidentyfikowanym obszarze oddziaływania. Wariantowanie zwiększa znaczenie partycypacji społecznej w procesie podejmowania decyzji, umożliwiając informowanie interesariuszy o różnych możliwych scenariuszach realizacji przedsięwzięcia. Jednocześnie umożliwia wywieranie wpływu na kształt treści decyzji, co prowadzi do zwiększenia transparentności oraz odpowiedzialności decydentów. Takie podejście znajduje podstawę m.in. w art. 6 ust. 4 Konwencji EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (dalej: Konwencja z Aarhus)¹. Przepis ten zobowiązuje do zapewnienia partycypacji społecznej na możliwie wczesnym etapie procesu decyzyjnego, kiedy wszystkie warianty są jeszcze otwarte, a partycypacja może być rzeczywiście skuteczna. Z kolei art. 6 ust. 8 Konwencji z Aarhus zobowiązuje do należytego uwzględnienia wyników przeprowadzonej partycypacji społecznej przy podejmowaniu decyzji.

Wariantowanie pełni więc istotną funkcję w podnoszeniu jakości wspólnych procesów decyzyjnych oraz sprzyja zapewnieniu wysokiej jakości środowiska, co stanowi podstawowy cel polityki UE w dziedzinie środowiska (art. 191 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

¹ Szerzej na temat roli Konwencji z Aarhus oraz uprawnień proceduralnych dla społeczeństwa związanych z dostępem do wymiaru sprawiedliwości można znaleźć w studium Jerzego Jendroński (2024).

Postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU)², w ramach którego przeprowadza się w Polsce procedurę OOS, jest złożone i czasochłonne (Haładyj et al. 2023: 225–226). Istnieje wiele czynników wpływających na sprawność i szybkość procedury OOS. Należą do nich zasoby i kompetencje merytoryczne organów właściwych w sprawie, sposób działania inwestora, w szczególności jakość przedłożonego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (raport OOS), oraz aktywność pozostałych interesariuszy zaangażowanych w sprawę. Problematyka usprawniania (*streamlining*) procedur OOS jest aktualnym tematem omawianym zarówno wśród naukowców, jak i w kręgach decydentów politycznych na świecie. W literaturze zwraca się uwagę, że dyskusja na temat potrzeby usprawniania procedur OOS ma wielowymiarowy charakter oraz obejmuje różnorodność koncepcji i motywów, które za nimi stoją. Tendencja ta wynika m.in. z dążenia do zmniejszenia obciążeń administracyjnych, przyspieszenia procesów decyzyjnych oraz dostosowania regulacji do wyzwań współczesności, takich jak transformacja energetyczna, w kontekście realizacji celów klimatycznych (Kørnø and Lyhne 2023: 228; Fischer et al. 2023: 181–182).

Na tym tle należy zwrócić uwagę, że obowiązująca w Polsce 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 środowisko (u.o.o.s. lub „ustawa ocenowa”) była nowelizowana już ponad 81 razy (Haładyj et al. 2023: 223). Zatem w obliczu dynamicznych zmian legislacyjnych kluczowym wyzwaniem pozostaje znalezienie właściwej równowagi między szybkością podejmowania DŚU a zachowaniem odpowiedniej jakości procedury OOS. Dokonywane zmiany nie powinny jednak prowadzić do osłabienia jej kluczowych instrumentów, do których należy zaliczyć wariantowanie.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na dwie nowelizacje, które wpływają na dotychczasowe funkcjonowanie oraz efektywność wariantowania w procedurze OOS. Mowa o ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (nowelizacja z 2019) oraz ustawie z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (nowelizacja z 2023), za pośrednictwem których zmieniono treść przepisów odpowiednio w art. 81 ust. 1 u.o.o.s., który dotyczy możliwości

² Katalog przedsięwzięć wymagających uzyskania DŚU określa rozporządzenie Rady Ministrów z 10.9.2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

zastosowania szczególnego trybu umożliwiającego organowi zmianę wariantu proponowanego przez inwestora, oraz w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś., określającym podstawowe wymagania dla zakresu opracowania wariantowania w raporcie OOS. Motywem przewodnim w uzasadnieniu obu nowelizacji była potrzeba „usprawnienia procedur i procesu inwestycyjnego” (Uzasadnienie nowelizacji z 2019 i 2023: 1). Na problem związany ze sposobem regulacji poszczególnych projektowanych przepisów zwracały uwagę organizacje ekologiczne w ramach konsultacji publicznych w trakcie Rządowego Procesu Legislacyjnego („RCL”) (Załącznik nr 1 do raportu z konsultacji: 10–12). Poruszane zagadnienie nie stanowi jednak aktualnie przedmiotu szerszych rozważań w doktrynie, z wyjątkiem komentarza Piotra Otawskiego (Otawski 2024: 297, 401).

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie wpływu obu nowelizacji na funkcjonowanie oraz efektywność wariantowania w procedurze OOS³. Na potrzeby dalszych rozważań efektywność wariantowania definiuje się jako zdolność dostarczania merytorycznych analiz wspierających wybór optymalnego wariantu w procesie podejmowania DŚU. Natomiast przez funkcjonowanie wariantowania rozumie się sposób, w jaki mechanizm ten został ukształtowany przez analizowane przepisy ustawy ocenowej. Ponadto artykuł analizuje wybrane elementy procesu legislacyjnego nowelizacji z 2019 i 2023, co pozwala na ocenę zmian w szerszym kontekście polityki prawa.

Autor zastosował głównie metodę dogmatyczno-prawną, polegającą na analizie i interpretacji przepisów prawa, orzecznictwa sądów administracyjnych i literatury przedmiotu. Uzupełnieniem rozważań są bezpośrednie obserwacje autora, zdobyte podczas udziału w procedurach OOS w Polsce w ramach pracy w organizacji ekologicznej, a także podczas uczestnictwa w procesach legislacyjnych, w tym konsultacjach publicznych oraz posiedzeniu sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (KOŚZiL).

Punktem wyjścia dalszej analizy będzie nowelizacja art. 81 ust.1 u.o.o.ś., a następnie modyfikacja treści art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. Oba przepisy są kluczowe dla funkcjonowania wariantowania w procedurze OOS, dlatego ocena skutków zmian będzie dokonywana w kontekście ich obu.

2. Kompetencje organu do wyboru innego wariantu

Przyjmuje się, że organ prowadzący postępowanie jest związany wnioskiem inwestora o wydanie DŚU (Dobrowolski 2015: 220–221) pod warunkiem speł-

³ Pojęcie efektywności (*effectiveness*) jest złożone i może być różnie interpretowane. Aktualny stan badań nad efektywnością procedury OOS na świecie został kompleksowo omówiony w artykule Caro-Gonzalez et. al. 2023.

nienia wszystkich wymagań formalnych, w szczególności na podstawie przeprowadzonej weryfikacji kompletnego raportu OOS (II OSK 3873/19). W takiej sytuacji organ powinien określić środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia w wariantcie wskazanym przez inwestora. Przepis art. 81 ust. 1 u.o.o.ś. przewiduje jednak szczególny rodzaj możliwego rozstrzygnięcia, zgodnie z którym organ może wskazać do realizacji inny wariant niż proponowany przez inwestora, a w przypadku braku jego zgody wydać decyzję odmowną. W brzmieniu sprzed nowelizacji z 2019 r. przepis ten przewidywał, że „jeżeli z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany, organ administracji, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wariant dopuszczony do realizacji lub w razie braku zgody wnioskodawcy odmówi, w drodze decyzji, określenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia”. Samo przyznanie takiego uprawnienia organowi administracji nie budziło wątpliwości wśród przedstawicieli doktryny (Dobrowolski 2015: 221). Sprzeczne poglądy pojawiły się jednak w przypadku konkretnych okoliczności zastosowania tego trybu, zwłaszcza w kontekście właściwej interpretacji przesłanki „zasadności”.

Zbigniew Bukowski wskazuje, że organ powinien mieć możliwość odmowy tylko w sytuacji naruszenia przepisów w zakresie ochrony środowiska, aby uniknąć „pełnego uznania” organu prowadzącego do nadmiernej ingerencji w prawo własności i wolność działalności gospodarczej (Bukowski 2008: 156)⁴. W opozycji do takiej interpretacji stoją Marcin Pchałek i Michał Behnke, którzy wskazują, że podejście to jest zbyt wąskie, jeśli wziąć pod uwagę daleko idące związki regulacji przepisów procedury OOS z konstytucyjnymi podstawami ochrony środowiska, w tym zasadą zrównoważonego rozwoju (Pchałek and Behnke 2009: 19–23)⁵. W tym kontekście zwracają oni uwagę na funkcję pełnioną przez ten przepis w odniesieniu do pozostałych ustawowych przesłanek „odmownych” (por. art. 80 ust. 2 oraz art. 81 ust. 2 i ust 3 u.o.o.ś) oraz na formę władztwa i kierowniczej kompetencji organu w zakresie kształtowania środowiskowych uwarunkowań. Jak słusznie wskazują, funkcję tę należy odczytywać nie tyle przez pryzmat legalności proponowanych rozwiązań dotyczących przedsięwzięcia, ile granic dopuszczalności kolizji interesu prywatnego z interesem publicznym, jakim jest wysoka jakość środowiska jako dobra wspólnego. Wskazują również, że możliwość wyboru innego wariantu przedsięwzięcia przez organ stanowi kluczowy instrument w zakresie zapobiegania i minimalizowa-

⁴ Autor w późniejszej publikacji wyjaśnił, że jego zdaniem organy powinny mieć uprawnienia w zakresie wariantowania, zaś krytyka omawianego przepisu wynika z naruszenia zasad prawidłowej legislacji (Bukowski 2010: 144–145).

⁵ Podobne stanowisko zaprezentował także Bartosz Rakoczy (2010: 231).

nia negatywnego wpływu na środowisko. Jednocześnie narzędzie to umożliwia prowadzenie dialogu pomiędzy organem a inwestorem przy udziale społeczeństwa, co sprzyja optymalizacji planowanego przedsięwzięcia według kryteriów oddziaływania na środowisko oraz generowania efektów zewnętrznych (Pchałek and Behnke 2009: 45).

Na tak rozumianą funkcję przepisu zwrócono uwagę również w orzecznictwie sądów administracyjnych. W jednym z wyroków sąd wskazał, że w przypadku wszechstronnie przeprowadzonego badania w ramach procedury OOS i dojścia przez organ do wniosku, że istnieje wariant lepszy niż proponowany przez inwestora, w tym zakresie – nie będąc związany jego wnioskiem – może on wskazać do realizacji wariant najlepszy w kontekście zebranego materiału dowodowego (II SA/Bk 135/13). Konkretnie dowody przemawiające za koniecznością rozważenia wyboru innego wariantu mogą wynikać na przykład z treści tzw. kontr-raportów⁶, wniosków z opinii biegłego, a także informacji ujawnionych w toku rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa (Robaszewska 2015: 435) w ramach partycypacji społecznej.

Analizując treść przepisu art. 81 ust. 1 sprzed nowelizacji 2019, należy również zwrócić uwagę na brak regulacji konkretnego trybu postępowania, w jakim organ miałby podejmować działania zmierzające do wskazania innego wariantu przedsięwzięcia niż preferowany przez wnioskodawcę. W literaturze słusznie zauważa się, że prawodawca, przyznając organowi uprawnienie dla wskazania do realizacji innego wariantu, nie określił precyzyjnych zasad procedury podejmowania takich decyzji (Dobrowolski 2015: 221). Brak ten budzi uzasadnione wątpliwości co do przejrzystości podejmowania decyzji, prowadząc do niepewności prawnej zarówno po stronie inwestora, jak i pozostałych interesariuszy. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na inny tryb, wskazany w art. 68 ust. 2 pkt 2 lit. a) u.o.o.ś., w którym prawodawca umożliwił organowi wskazanie innych rodzajów wariantów alternatywnych wymagających zbadania w ramach wydawanego postanowienia o zakresie raportu OOS. Jednak ten tryb znajduje zastosowanie jedynie na wczesnym etapie postępowania o wydanie decyzji, jakim jest *scoping*, czyli ustalenie zakresu raportu OOS. Ma to miejsce w dwóch przypadkach. Po pierwsze, w sytuacji stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia procedury OOS dla „przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko” (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś., tzw. II gr.). Po drugie, kiedy inwestor skorzystał z trybu art. 69 ust. 2 u.o.o.ś., wnosząc o ustalenie zakresu raportu OOS dla „przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko” (art. 59 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś., tzw. I gr.). Natomiast brakuje

⁶ Na przykład w formie ekspertyzy, kwestionującej istotne dla rozstrzygnięcia w sprawie elementy raportu OOS.

stosownej regulacji w tym zakresie na późniejszych etapach procedury OOS, zwłaszcza w ramach omawianego art. 81 ust. 1 u.o.o.s. Brakuje w szczególności określenia trybu i formy, w jakich organ może zwrócić się do inwestora o zgodę na wskazanie innego wariantu oraz odpowiednich regulacji w zakresie uprawnień organów współdziałających w tym zakresie (Behnke 2010: 69–71).

W wyniku nowelizacji z 2019 przepis art. 81 ust. 1 otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym: „Jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika brak możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy wskazuje w decyzji, spośród wariantów, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5, wariant dopuszczony do realizacji. W przypadku braku możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantach, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5, oraz w przypadku braku zgody wnioskodawcy na wskazanie w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wariantu dopuszczanego do realizacji, organ odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia”.

W uzasadnieniu do projektu nowelizacji z 2019 projektodawcy wskazali, że DŚU nie jest uznaniowa, a organ ma obowiązek jej wydania, jeśli wniosek spełnia wymogi ustawy ocenowej. Podkreślono, że w polskim prawie administracyjnym obowiązuje zasada skargowości, co oznacza, że organ działa na wniosek inwestora i jest nim związany. W wyniku nowelizacji zastąpiono dotychczasową przesłankę „zasadności” jako okoliczności dającej podstawę do nałożenia na inwestora obowiązku realizacji inwestycji w innym wariantcie niż przez niego proponowany na kryterium „braku możliwości” realizacji przedsięwzięcia. Według projektodawców oznacza to niezgodność z wymogami określonymi w ustawie ocenowej, jak na przykład brak zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego czy brak możliwości nałożenia działań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 u.o.o.s., w zakresie adekwatnym do stwierdzonej w procedurze OOS potrzeby (Uzasadnienie nowelizacji z 2019: 22). Powołany przez projektodawcę przepis określa obowiązki i działania w zakresie wykonania kompensacji przyrodniczej, określenia działań zmierzających do unikania, zapobiegania bądź ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a także monitoring.

Uzasadnienie zmian wskazuje zatem na wąskie, formalistyczne podejście projektodawcy, który zdaje się nie uwzględniać funkcji tego przepisu w procedurze OOS. Tymczasem postępowanie o wydanie DŚU, zakorzenione w prawie UE, istotnie różni się od zwykłego postępowania administracyjnego z uwagi na swój szczególny przedmiot regulacji, jakim jest ochrona środowiska. Prawdą jest, że dotychczasowa przesłanka „zasadności” przyznawała organowi pewien zakres uznania, jednak to nie oznaczało pełnej dowolności w zastosowaniu tego

przepisu. Granice tego uznania wyznaczały bowiem konkretny stan faktyczny, przebieg procedury OOS oraz jej wynik, co zobowiązywało organ do szczegółowego uzasadnienia motywów wydania DŚU w innym wariantcie w przypadku uprzedniej zgody inwestora. Słusznie wskazuje się w literaturze, że granice tego uznania wyznaczane są przede wszystkim przez zasadę prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a. (Behnke 2010: 67), a także podstawowe zasady prawa ochrony środowiska, w szczególności prewencji i przezorności (art. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska – p.o.ś.), a także zasadę zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP), rozumianego jako „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń” (art. 3 pkt 50 p.o.ś.).

Modyfikacja art. 81 ust. 1 poprzez wprowadzenie przesłanki „braku możliwości” istotnie ogranicza kompetencje organu do wskazania innego wariantu realizacji przedsięwzięcia, ponieważ wymaga wykazania, że wariant preferowany przez inwestora jest niemożliwy do realizacji. W praktyce rzadko zdarzają się przypadki, w których inwestor proponuje wariant niemający podstaw w realiach technicznych lub niemożliwy do zrealizowania z uwagi na obowiązujące przepisy. Raport OOS jest zazwyczaj przygotowywany przez profesjonalny podmiot, co dodatkowo zmniejsza prawdopodobieństwo, że dokumentacja uwzględni wariant, który jest niemożliwy do realizacji. W konsekwencji organ stosujący wyłącznie wykładnię językową tego przepisu zostaje pozbawiony możliwości wyboru innego wariantu – nawet w szczególnych przypadkach, które wymagają elastyczności w kształtowaniu środowiskowych uwarunkowań.

Jeżeli w toku postępowania okaże się, że inny wariant będzie stanowił bardziej optymalne rozwiązanie pod względem ochrony środowiska lub interesów społecznych, organ nie będzie posiadał kompetencji do jego wyboru. Z perspektywy wspomnianego wcześniej art. 6 ust. 8 Konwencji z Aarhus, który zobowiązuje do należytego uwzględniania wyników partycypacji społecznej przy podejmowaniu decyzji, oznacza to, że nawet w sytuacji, gdy organ – na podstawie zgłoszonych uwag lub wniosków – uzyska merytoryczne argumenty przemawiające za wyborem innego wariantu i podzieli te argumenty, nie będzie mógł ich skutecznie uwzględnić w finalnym rozstrzygnięciu. W poprzednim stanie prawnym mogły one stanowić podstawę do uznania innego wariantu za zasadny i wskazania go do realizacji. Obecnie jednak, po zmianie przepisów, inny wariant może zostać wybrany jedynie wówczas, gdy zostanie wykazane, że realizacja wariantu inwestorskiego nie jest możliwa. Tym samym ogranicze-

nie kompetencji organu do wyboru innego wariantu osłabia w istotny sposób wpływ partycypacji społecznej na treść decyzji, co podaje w wątpliwość stopień realizacji celów Konwencji z Aarhus.

Z tego względu w procesie stosowania prawa organ powinien uwzględnić funkcję, jaką przepis art. 81 ust. 1 pełni w procedurze OOŚ i skorzystać z innych metod wykładni, takich jak wykładnia celowościowa oraz systemowa. Nawet pomimo zmiany przesłanki, jak przywołano wcześniej za Marcinem Pchałkiem i Michałem Behnke, funkcja omawianego mechanizmu nie powinna ograniczać się do oceny legalności proponowanych rozwiązań, lecz skupiać się na wyznaczeniu granic dopuszczalnej kolizji między interesem prywatnym a publicznym⁷. Priorytetem pozostaje ochrona wysokiej jakości środowiska jako dobra wspólnego. Możliwość wyboru innego wariantu przez organ stanowi kluczowe narzędzie zapobiegania oraz minimalizowania negatywnego wpływu na środowisko. Ponadto umożliwia dialog pomiędzy organem, inwestorem i pozostałymi interesariuszami, co sprzyja optymalizacji przedsięwzięcia zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Takie podejście wpisuje się w założenia Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 (A/RES/70/1), przyjętej 25 września 2015 r., której sygnatariuszem jest także Polska. Agenda 2030, obejmująca 17 celów zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development Goals – SDGs*) oraz powiązanych z nimi 169 zadań, podkreśla kluczową rolę działań lokalnych w realizacji globalnych celów (ONZ 2025). Jednakże pomimo istnienia wskazywanych w literaturze różnych możliwości sposobów integracji SDGs (Kørnøv et al. 2020: 5–8), do tej pory Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (GDOŚ) nie wypracowała żadnych wytycznych w tym zakresie. Brak tych wytycznych świadczy o niewystarczającym wsparciu dla organów wydających DŚU. W praktyce prowadzi to do częstszego ograniczania się do wykładni językowej, co może utrudniać pełne wykorzystanie przepisów prawa.

Należy zwrócić uwagę na potencjał art. 66 ust. 1 pkt 11a u.o.o.ś., który nakłada obowiązek odniesienia się w raporcie OOŚ do celów środowiskowych wynikających z dokumentów strategicznych istotnych z punktu widzenia realizacji przedsięwzięcia. W kontekście SDGs przepis ten nabiera szczególnego znaczenia, podkreślając konieczność uwzględnienia ich w konkretnym stanie faktycznym. Może to być, wraz z uwzględnieniem zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, pomocną wskazówką dla organu w przypadku konieczności skorzystania ze szczególnego trybu art. 81 ust. 1 u.o.o.ś. i podjęcia próby wy-

⁷ Na temat teoretycznych podstaw oraz metod rozstrzygania konfliktów dóbr zob. Gizbert-Studnicki 1989: 1–15.

kazania przesłanki braku możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie inwestorskim.

Dalej w wyniku modyfikacji art. 81 ust. 1 u.o.o.ś skonkretyzowano również zakres wariantów możliwych do wskazania przez organ, ograniczając je do tych wymienionych w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś., tj. „racjonalny wariant alternatywny” albo „racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska”. Zmodyfikowany przepis precyzuje, jakie konkretne warianty mogą zostać wskazane przez organ, co eliminuje niepewność inwestorów co do działań podejmowanych przez organ w postępowaniu. Zatem w tym zakresie należy stwierdzić, że dokonana zmiana miała swoje uzasadnienie. Problem pojawił się jednak, kiedy w wyniku nowelizacji z 2023 prawodawca zdecydował się zmodyfikować również treść art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś.

3. Analiza dotychczasowych wymagań dla opracowania wariantów w raporcie OOŚ w prawie UE i prawie polskim

Źródłem inspiracji dla wspólnotowego i krajowego podejścia do kwestii wariantowania była przyjęta w Stanach Zjednoczonych ustawa o narodowej polityce ochrony środowiska (*National Environmental Policy Act – NEPA*) z 1969 r.⁸, która jako pierwszy akt na świecie formalnie wprowadziła przepisy regulujące procedury OOŚ (Morgan 2012: 5). Zgodnie z jej treścią każda agencja federalna, podejmując działania mogące znacząco oddziaływać na środowisko, jest zobowiązana do sporządzenia dokumentu – Environmental Impact Statement (EIS)⁹, który musi zawierać „analizę alternatywnych rozwiązań” (*alternatives to the proposed action*)¹⁰. Zakres i ogólne zasady przygotowania EIS zostały uszczegółowione w 1978 r. w przepisach wykonawczych NEPA, opracowanych przez Council on Environmental Quality (CEQ, Rada ds. Jakości Środowiska)¹¹. W przepisach wykonawczych CEQ część poświęcona alternatywom została określona jako „sedno raportu o oddziaływaniu na środowisko” (*the heart of the environmental impact statement*). Regulacje te przewidują uwzględnienie „rozsądnych wariantów” (*reasonable alternatives*), w tym tzw. wariantu zerowego (*no action alternative*) (McCold and Saulsbury 1998: 16–17). Oprócz przepisów

⁸ NEPA weszła w życie 1 stycznia 1970 r.

⁹ Odpowiednik raportu OOŚ w ustawie o ocenie.

¹⁰ Art. 102 ust. 2 lit. C NEPA, skodyfikowanej w: 42 U.S.C. § 4332(2)(C).

¹¹ W stanie prawnym na marzec 2025 r. regulacje wykonawcze NEPA opracowane przez CEQ zostały formalnie wycofane z Kodeksu przepisów federalnych (CFR), zgodnie z tzw. tymczasowym rozporządzeniem z 25 lutego 2025 r. (*Interim Final Rule*). Wycofanie to było następstwem Rozporządzenia Wykonawczego (*Executive Order*) nr 14154 z 20 stycznia 2025 r. wydanego przez Prezydenta Stanów Zjednoczonych Donalda Trumpa (Federal Register 2025).

CEQ własne regulacje wykonawcze do NEPA są przyjmowane przez poszczególne agencje federalne, w tym m.in. United States Forest Service (USFS, Służba Leśna Stanów Zjednoczonych), Bureau of Land Management (BLM, Biuro Zarządzania Terenami) oraz U.S. Army Corps of Engineers (USACE, Korpus Inżynieryjny Armii Stanów Zjednoczonych) (Federal Agency NEPA Implementing Procedures 2023).

Na gruncie europejskiego prawa wspólnotowego regulacje w zakresie procedury OOS, w tym wariantowania, pojawiły się po raz pierwszy w połowie lat 80., wraz z przyjęciem dyrektywy 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985. Zgodnie z jej załącznikiem III pkt 2 raport OOS powinien zawierać, „jeżeli to stosowne, zarys głównych alternatywnych rozwiązań rozpatrzonych przez wykonawcę, włącznie ze wskazaniem głównych powodów dokonanego przez niego wyboru, uwzględniającego skutki środowiskowe”. Taka konstrukcja pozwalała inwestorowi pominąć analizę wariantów, jeśli nie uznał ich za istotne w ramach opracowywania raportu OOS.

Przepis ten został zachowany w kolejnych modyfikacjach treści dyrektywy 85/337/EWG¹². Warto zwrócić uwagę, że jej późniejsza nowelizacja dyrektywą 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 stanowiła formalne dostosowanie do wymogów wynikających z przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzonej w Espoo w dniu 25 lutego 1991 r. (Konwencja z Espoo), której to przepisy w szerszy sposób ujmowały obowiązek wariantowania, obejmując go nie tylko dokumentacją oceny, ale także zakresem konsultacji transgranicznych. Zgodnie z art. 5 lit. a Konwencji z Espoo możliwe warianty planowanej działalności, łącznie z jej zaniechaniem, mogą być przedmiotem konsultacji ze stroną narażoną, natomiast jej załącznik II przewiduje, że dokumentacja z procedury OOS powinna – „jeśli to stosowne” – zawierać „opis realnych wariantów (na przykład dotyczących lokalizacji lub technologii planowanej działalności, także wariantu niepodejmowania działań), w tym ich potencjalnych oddziaływań i porównawczą ocenę. Wspomnianą nowelizacją dyrektywy nie zmodyfikowano jednak treści przepisów składających się na wariantowanie, utrzymując wcześniejsze, uznaniowe podejście do obowiązku analizowania wariantów.

Stan ten utrzymywał się aż do momentu przyjęcia dyrektywy 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć na środowisko, która konsolidowała wcześniejsze przepisy i nowelizacje dyrektywy 85/337/EWG wraz z jej zmianami w jednym akcie. W artykule 5 ust. 3 lit. b oraz załączniku IV pkt 2

¹² T.j. nowelizacji: dyrektywa 97/11/WE z dnia 3.03.1997 r., dyrektywa 2003/35/WE z dnia 26.05.2003 oraz dyrektywa 2009/31/WE z dnia 23.04.2009.

dyrektywy 2011/92/UE wprowadzono bezwarunkowy obowiązek przedstawienia „zarysu zasadniczych alternatywnych rozwiązań rozważanych przez wykonawcę, łącznie ze wskazaniem głównych powodów dokonanego przez niego wyboru, uwzględniającego skutki środowiskowe”, bez wcześniejszego zastrzeżenia „jeżeli to stosowne”. Od tego momentu przedstawienie alternatyw stało się formalnie obowiązkowe, jednak nadal ograniczało się jedynie do zarysu (*outline*) alternatywnych wariantów, które zostały przez inwestora faktycznie zbadane.

Kolejna istotna zmiana została wprowadzona dyrektywą 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014, nowelizującą dyrektywę 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. (dalej: dyrektywa EIA), która w zaktualizowanym brzmieniu stanowi obecnie obowiązujący akt prawny regulujący procedurę OOŚ w prawie UE. W świetle aktualnych minimalnych wymagań koniecznych do uwzględnienia w przepisach krajowych inwestor zobowiązany jest do przedłożenia raportu OOŚ zawierającego „opis rozsądnych rozwiązań alternatywnych, które są odpowiednie dla przedsięwzięcia i jego specyfiki, a także wskazanie głównych powodów wyboru danej opcji, z uwzględnieniem wpływu przedsięwzięcia na środowisko” (art. 5 ust. 1 lit d dyrektywy EIA). Przepisy te uzupełnia załącznik IV pkt 2 do dyrektywy EIA, który precyzuje, że należy przedstawić: „opis rozsądnych rozwiązań alternatywnych (na przykład związanych z projektem przedsięwzięcia, technologią, lokalizacją, wielkością i skalą) rozpatrywanych przez wykonawcę, które są istotne dla proponowanego przedsięwzięcia oraz jego cech charakterystycznych, i podanie głównych powodów wyboru danej opcji, wraz z porównaniem wpływu na środowisko.

Dodatkowo w załączniku IV pkt 3 wprowadzono wymóg, aby w raporcie OOŚ znajdował się: „opis istotnych aspektów obecnego stanu środowiska (scenariusz odniesienia) i zarys prawdopodobnych zmian w przypadku, gdyby przedsięwzięcie nie zostało zrealizowane, na tyle dokładny, na ile możliwe jest dokonanie oceny naturalnych zmian na podstawie scenariusza odniesienia przy podjęciu rozsądnych wysiłków i w oparciu o dostępność informacji środowiskowych oraz wiedzę naukową”.

Jak wynika z powyższej analizy źródeł przepisów z zakresu wariantowania, choć NEPA i wczesne wspólnotowe regulacje w dziedzinie ocen oddziaływania na środowisko wywodzą się z różnych systemów prawnych i instytucjonalnych, opierają się na wspólnej idei: umożliwieniu podejmowania decyzji z uwzględnieniem skutków środowiskowych różnych wariantów. Istotną różnicą pozostaje jednak konstrukcja proceduralna. Na przykład w modelu amerykańskim odpowiedzialność za przygotowanie EIS, w tym analizy alternatyw, spoczywa na agencjach federalnych, co wzmacnia instytucjonalną niezależność tego etapu. Natomiast w prawie unijnym obowiązek opracowania raportu OOŚ, wraz z wyborem wariantów poddawanych analizie, ciąży na inwestorze. Pomimo tej

różnicy koncepcja „reasonable alternatives” obecna w przepisach wykonawczych do NEPA wywarła istotny wpływ w procesie kształtowania się standardu wariantowania w dyrektywie EIA. Warto jednak zauważyć, że mimo inspiracji NEPA tzw. wariant zerowy (*no action alternative*), nie przyjął się w systemie UE jako równorzędna opcja realizacyjna, lecz został wkomponowany w analizę stanu odniesienia – jako scenariusz braku realizacji inwestycji, służący do porównania skutków środowiskowych pozostałych analizowanych wariantów.

Analizując minimalne wymagania w zakresie wariantowania, które dyrektywa EIA wprowadza dla prawidłowej transpozycji do przepisów krajowych, warto zauważyć istotną kwestię, która ściśle wiąże się z problematyką art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.s. Dyrektywa nie określa kryterium ilościowego poprzez wyznaczenie konkretnej liczby alternatywnych wariantów wymaganych do opracowania w raporcie OOS. Brak jest w tym zakresie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które wskazywałyby na konkretną minimalną liczbę wariantów alternatywnych obowiązkowych do opracowania w raporcie OOS. Również w wytycznych Komisji Europejskiej w zakresie sposobu oceny rozwiązań alternatywnych w znowelizowanej dyrektywie EIA nie wskazano takiego wymogu (Komisja Europejska 2017: 51–55).

W tym zakresie warto zwrócić uwagę na motywy przyjęcia nowelizacji dyrektywy EIA z 2014 r. Zgodnie z jej motywem 31 raport OOS, który „musi składać wykonawca, powinien zawierać opis rozsądnych, przeanalizowanych przez wykonawcę rozwiązań alternatywnych dotyczących przedsięwzięcia, w tym w stosownych przypadkach zarys prawdopodobnych zmian aktualnego stanu środowiska naturalnego w przypadku, gdyby projekt nie został zrealizowany (scenariusz odniesienia), co pozwoli podnieść jakość procedury oddziaływania na środowisko i umożliwi uwzględnianie kwestii dotyczących środowiska na wczesnym etapie opracowania projektu”. W związku z tym należy stwierdzić, że dyrektywa EIA nie narzuca sztywnego kryterium ilościowego odnośnie liczby alternatywnych wariantów, które muszą być opracowane w ramach raportu OOS. Daje to państwom członkowskim pewien stopień swobody w kształtowaniu przepisów krajowych, co może sprzyjać dostosowaniu się do specyficznych warunków i potrzeb danego kraju. U podstaw znowelizowanej dyrektywy EIA, która kładzie szczególny nacisk na jakość procedury OOS, w tym jakość proponowanych wariantów, leży potrzeba wczesnego uwzględniania kwestii środowiskowych w planowaniu przedsięwzięć. Wymóg opracowania rozsądnych, przeanalizowanych rozwiązań alternatywnych ma na celu nie tylko zabezpieczenie różnych możliwych opcji realizacji planowanego przedsięwzięcia, ale również podniesienie jakości i efektywności procedury OOS.

Powyższy przegląd ewolucji przepisów dotyczących wariantowania oraz minimalnych wymagań wynikających z aktualnie obowiązującej dyrektywy EIA

ukazuje zakres swobody państw członkowskich w regulowaniu tego zagadnienia przy jednoczesnym poszanowaniu unijnych standardów. W tym kontekście istotne jest szczegółowe omówienie stanu prawnego obowiązującego w Polsce przed nowelizacją z 2023 oraz uwzględnienie bogatego dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych, stanowiącego istotne wsparcie dla systemowej wykładni tych przepisów.

Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.s. sprzed nowelizacji z 2023 r. raport OOS powinien zawierać „opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływanie, w tym: wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego (lit. a), racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska (lit. b) – wraz z uzasadnieniem ich wyboru”. Przepis ten reguluje zakres wymagań oraz sposób opracowania w raporcie OOS wariantów przedsięwzięcia. Stanowi to podstawę dla określenia ich przewidywanego oddziaływania na środowisko (art. 66 ust. 1 pkt 6 u.o.o.s.), a następnie dokonania analizy porównawczej (art. 66 ust. 1 pkt 6a u.o.o.s.). W szczególnych przypadkach jeden z opracowanych w raporcie OOS wariantów może zostać wskazany przez organ do realizacji w ramach omawianego wcześniej trybu z art. 81 ust. 1 u.o.o.s.

W orzecznictwie sądów administracyjnych – w wyrokach wydawanych na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów – podkreślono istotną funkcję, jaką pełni opis co najmniej trzech wariantów w procedurze OOS, dzięki czemu można utworzyć „siatkę porównawczą”, na gruncie której organ weryfikuje proponowany wariant, który może być przez niego zaakceptowany (II OSK 1871/17). Celem tak określonych wymagań jest przedstawienie wariantu preferowanego przez inwestora w kontekście różnych scenariuszy, które mogą prowadzić do realizacji przedsięwzięcia. Prawidłowo opracowany racjonalny wariant alternatywny powinien zwiększać zakres badania, proponując inne metody zapobiegania lub minimalizacji negatywnych skutków przedsięwzięcia. Z kolei racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska, określanej w literaturze jako „proekologiczny” (Dobrowolski 2015: 188), rozszerza spektrum wspomnianej „siatki porównawczej”. Służy on jako pewien wzorzec realizacji inwestycji najbardziej pożądanej z punktu widzenia interesów ochrony środowiska, uwzględniając przy tym aktualny stan wiedzy, metody badań oraz dostępne możliwości techniczne bądź technologiczne. Nie oznacza to, że taki wariant bezwzględnie musiałby zostać wybrany do realizacji. Pozwala on lepiej wyeksponować przypadki, w których racjonalny wariant alternatywny nie różni się w sposób istotny od wariantu inwestorskiego, bądź generuje jeszcze większą emisję zanieczyszczeń. W takich przypadkach w orzecznictwie wskazuje się na tzw. efekt tła, polegający na przedstawieniu wariantu inwestorskiego jako mniej szkodliwego dla środowiska na tle innych rozwiązań (III OSK 2926/22). Uniknięciu „efektu

ła” służy m.in. obowiązek przedstawienia oraz wnikliwego przeanalizowania w raporcie OOS, jako odrębnego, racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska (Ibidem). W kontekście omawianej koncepcji „siatki porównawczej” należy również zwrócić uwagę, że jednym z obligatoryjnych elementów raportu OOS jest konieczność opisanie przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia (art. 66 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś). Ta wymagana analiza stanowi wspomniany wcześniej scenariusz odniesienia (tzw. wariant zerowy), będący ważnym punktem odniesienia dla szerszego rozpoznania skutków realizacji przedsięwzięcia. Jednakże w żadnym przypadku nie może być traktowany jako opis jednego z wariantów, o których mowa w art. 66 ust 1 pkt 5 u.o.o.ś., co jest w praktyce procedury OOS błędem powielanym przez autorów raportu OOS (II OSK 3321/17). Scenariusz odniesienia nie jest zatem traktowany jako wariant przedsięwzięcia w rozumieniu ustawy ocenowej i nie wprowadza możliwości rezygnacji z realizacji przedsięwzięcia na tej podstawie w procesie podejmowania DŚU przez organ właściwy do prowadzenia procedury OOS.

Użyte w analizowanym przepisie pojęcia „racjonalność” oraz „alternatywność” mogą budzić wątpliwości interpretacyjne, szczególnie że ustawa ocenowa ich nie definiuje. Z uwagi na różnorodność przedsięwzięć kwalifikowanych jako „mogące znacząco oddziaływać na środowisko” wprowadzenie legalnych definicji tych pojęć mogłoby jednak prowadzić do nadmiernej kazuistyki, co dodatkowo utrudniałoby stosowanie przepisu. Wskazówek interpretacyjnych można szukać na przykład w wytycznych Komisji Europejskiej (Komisja Europejska 2017: 51–55) oraz w bogatym dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych. W orzecznictwie podkreśla się, że „racjonalność” powinna być rozumiana jako cecha wariantu, który faktycznie mógłby zostać wybrany przez organ weryfikujący raport OOS, stanowiąc realną alternatywę dla wariantu wskazanego przez inwestora. Wariant taki nie może mieć charakteru abstrakcyjnego ani teoretycznego (II OSK 1871/17). Racjonalny wariant alternatywny powinien być oparty na uzasadnionych przesłankach realizacji przedsięwzięcia. Wymaga to metodycznej, instrumentalnej oraz społecznej racjonalności, a także uwzględnienia ochrony środowiska, w tym celów i zasad prawnych ochrony środowiska. Racjonalność nie może być ograniczona jedynie do narzędzi realizacji przedsięwzięcia, ponieważ procedura OOS powinna obejmować nie tylko sposób realizacji przedsięwzięcia, ale przede wszystkim skuteczny dobór metod i środków jego wykonania oraz cel ich stosowania zgodnie z wymaganiami przepisów ustawy ocenowej przy wyborze racjonalnego wariantu alternatywnego (II OSK 1092/17).

Natomiast „alternatywność” oznacza, że wariant ten musi się różnić od wariantu proponowanego przez inwestora w zakresie sposobu oddziaływania na śro-

dowisko. „Alternatywność” wymaga, aby zaproponowany wariant różnił się pod względem kryteriów przestrzennych (np. lokalizacja, skala i rozmiar inwestycji) lub technologicznych (np. rodzaj użytych materiałów, moc i produktywność za-instalowanych urządzeń). Niemniej należy również wskazać, że w orzecznictwie pojawił się wyrok (II OSK 3147/18), w którym stwierdzono, że zmiana mocy farmy wiatrowej nie stanowi racjonalnego wariantu alternatywnego, lecz inny rodzaj przedsięwzięcia. W krytycznej glosie do tego wyroku jej autor słusznie wskazuje na konieczność opracowania wariantowania z uwzględnieniem „szczególnych cech przedsięwzięcia lub jego oddziaływania”, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. (Krystek 2021: 255). Zmiana skali przedsięwzięcia powoduje, że zmienia ono swoje cechy, a co za tym idzie – także wpływ, jaki wywiera na środowisko. Zwiększenie mocy farmy wiatrowej nie zmienia jej charakteru. W tym kontekście autor glosy trafnie powołał się na analogię z zakresu wariantowania różnych tras dla planowanej budowy drogi, gdzie zmiana lokalizacji przedsięwzięcia jest powszechnie akceptowana w orzecznictwie (Ibidem: 256–257).

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że przepis sprzed nowelizacji z 2023 wymagał sporządzenia uzasadnienia dla każdego z opisywanych wariantów, co z kolei pełniło funkcję m.in. dodatkowego zabezpieczenia przed niepożądaną praktyką polegającą na opracowywaniu tzw. wariantów pozornych (II OSK 1092/17). Pozorność wariantów oznacza, że ich opracowanie ma na celu jedynie spełnienie formalnych wymogów proceduralnych, bez przedstawienia rzeczywistych, merytorycznie uzasadnionych alternatyw wobec wariantu preferowanego przez wnioskodawcę. Nie może on zatem sprowadzać się do zaproponowania realizacji przedsięwzięcia takiego samego w tej samej lokalizacji przy niewielkich różnicach technologicznych (IV SA/Po 343/18). W doktrynie wskazuje się, że za pozorne należy uznać warianty, które nie powodują zmian pod względem sposobu oddziaływania na środowisko. W tym kontekście słusznie zwraca się uwagę, że dla przedsięwzięć, które mają taką możliwość, kluczowe jest rozważenie różnych wariantów lokalizacyjnych. Jest to szczególnie istotne w przypadku inwestycji planowanych do realizacji na terenach dotychczas niezagospodarowanych (Otawski 2024: 298). Przyczyn opracowywania pozornych wariantów jest wiele. Zdarzają się przypadki, w których inwestorzy, dążąc do szybkiego uzyskania DŚU dla preferowanego przez siebie wariantu, bagatelizują istotne oddziaływania, przedstawiając pozostałe warianty w sposób lakoniczny, jednocześnie pomijając możliwości zastosowania innych adekwatnych środków zapobiegających bądź minimalizujących negatywne skutki środowiskowe. Wymóg uzasadnienia dla każdego z opracowywanych wariantów w pewnym stopniu pozwala zweryfikować ich przydatność w procedurze OOS.

4. Zmiana wymagań w zakresie opracowania wariantów w raporcie OOS

W ramach RCL w maju 2022 r. opublikowano projekt nowelizacji ustawy ocenowej, poprzez który projektodawcy postanowili wdrożyć rozwiązania usprawniające procedurę OOS, w tym wariantowanie. W uzasadnieniu projektu nowelizacji z 2023 r. (Uzasadnienie nowelizacji z 2023: 4) jako jedną z barier prawnych wskazano problem związany z interpretacją art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.s., argumentując, że z obowiązujących przepisów nie wynika obowiązek przedstawiania trzech różnych wariantów w raporcie OOS, a stanowisko wymagające przedstawienia minimum trzech wariantów jest jedynie wyrazem odmiennej interpretacji przyjętej w powołanym wyroku NSA (III OSK 376/21). Ponadto stwierdzono, że taka interpretacja wyklucza również możliwość uznania wariantu preferowanego przez inwestora jako racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. W związku z tym, zdaniem projektodawcy, niezbędna była ingerencja legislacyjna w dotychczasową treść analizowanego przepisu i wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych w powyższym zakresie (Ibidem: 4).

Należy jednak zwrócić uwagę, że powoływany wyrok nie jest jednostkowym ani marginalnym stanowiskiem składu orzekającego, lecz od lat ugruntowaną w orzecznictwie interpretacją (Stelmasiak 2015: 142). Na taką interpretację wskazano również w podręczniku opublikowanym przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska (Grudzińska and Zarzecka 2011: 58). Z kolei w odniesieniu do problemu opisanego przez projektodawców, polegającego na niemożności uznania wariantu preferowanego przez inwestora jednocześnie za racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska, trudno jest zaakceptować konieczność obniżenia wymagań legislacyjnych. Wynika to z wcześniej omówionej roli „siatki porównawczej” w procedurze OOS. Ponadto jest mało prawdopodobne, aby w standardowych procesach inwestycyjno-budowlanych inwestor planował realizację przedsięwzięcia wzorcowego pod kątem ochrony środowiska. Im bardziej złożone jest przedsięwzięcie, tym więcej aspektów można rozważyć przy opracowywaniu racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. Natomiast dla mniej złożonych przedsięwzięć z II grupy procedura OOS jest fakultatywna, a w konsekwencji nie ma w ogóle obowiązku opracowania innych wariantów przedsięwzięcia (art. 62a ust. 1 pkt. 4 u.o.o.s.), chyba że organ postanowi o jej przeprowadzeniu (art. 63 ust.1 u.o.o.s.). Nawet w przypadku, gdy wariant inwestorski przewiduje realizację przedsięwzięcia z zastosowaniem wysokich standardów ochrony środowiska, pominięcie racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska pozostaje istotnym problemem. Taka sytuacja może świadczyć o niedostatecznej rzetelności i zaangażowaniu podmiotów odpowiedzialnych za opracowanie raportu OOS. Jednym z kluczowych czynników wpływających na tę sytuację mogą być

zbyt niskie wymagania prawne wobec autorów raportów OOŚ (por. art. 74a ust. 2 u.o.o.ś.). Warto w tym kontekście odwołać się do badań Anny Haładyj, która wskazuje, że wprowadzone rozwiązania prawne, choć formalnie zgodne z literą prawa unijnego, w praktyce ograniczają się do absolutnego minimum wymagań. Taki stan rzeczy nie zapewnia realizacji celu nowelizacji dyrektywy EIA, jakim jest podniesienie jakości procedur OOŚ (Haładyj 2020: 95).

Jak wynika z uzasadnienia projektu, większość zmian w przepisach zaproponowano w ramach prac Międzyresortowego Zespołu ds. Przeglądu Uwarunkowań Procesów Inwestycyjnych w RP, kierowanego przez Ministra Klimatu i Środowiska (Zespół). W pracach uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury, GDOŚ oraz pełnomocnik rządu ds. CPK. Analiza treści protokołów z posiedzeń Zespołu¹³ nie wykazała, aby zgłaszano wątpliwości dotyczące problemów interpretacyjnych z art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. Trudno zatem ustalić, z czyjej inicjatywy zdecydowano się zmienić jego treść. Warto zwrócić uwagę, że wśród problemów w zakresie wariantowania GDOŚ wskazał jedynie na problem niedostosowania wymagań raportu OOŚ do charakteru ponownej procedury OOŚ¹⁴ (por. Zestawienie propozycji usprawnień... 2021: 8–9).

W pierwotnie przedłożonej wersji projektu ustawy opublikowanej w maju 2022 r. w ramach RCL zaproponowano zmianę przepisu art. 66 ust 1 pkt 5 u.o.o.ś., zgodnie z którą raport OOŚ powinien zawierać „opis racjonalnych wariantów uwzględniających rozwiązania dotyczące planowanego przedsięwzięcia w zakresie technologii, lokalizacji lub innych jego istotnych parametrów, ze wskazaniem proponowanego wariantu”. Usunięto zatem konieczność przedstawienia co najmniej trzech wariantów, jednocześnie wykreślając przesłankę „alternatywności”, a także zrezygnowano z obowiązku uzasadnienia każdego z nich. Dodatkowo określono, że wskazanie wariantu najkorzystniejszego dla środowiska (wykreślono przesłankę „racjonalności”) powinno być wynikiem porównania oddziaływań analizowanych wariantów na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 6a u.o.o.ś.

Na dalszym etapie procesu legislacyjnego w wyniku przeprowadzonych konsultacji publicznych projektodawca częściowo uwzględnił uwagi składane przez organizacje pozarządowe. Organizacje wykazując wady proponowanego rozwiązania w kontekście funkcji, jaką pełni wariantowanie w procedurze OOŚ, a także jego sprzeczności z dyrektywą EIA, apelowały o niedokonywanie interwencji legislacyjnej w tym zakresie i pozostawienie przepisu bez zmian (Załącznik nr 1 do raportu z konsultacji: 10–12).

¹³ Protokoły z posiedzeń zostały udostępnione autorowi w trybie dostępu do informacji publicznej.

¹⁴ Procedura ta ma miejsce na etapie wydawania zezwolenia na inwestycje. W ramach tych postępowań przepisy nie pozwalają na odstępianie od obowiązku wariantowania przedsięwzięcia. To jednak stanowi zakresowo inną problematykę niż ta analizowana w artykule. Por. rozdział 4 u.o.o.ś.

Rok po przeprowadzonych konsultacjach publicznych, w maju 2023 r., projekt został skierowany do Sejmu¹⁵. Zawierał on ponownie zmienioną propozycję treści art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.s., która ostatecznie została przyjęta przez prawodawcę. Zgodnie z jego zmodyfikowaną treścią raport OOS powinien zawierać „opis wariantów przedsięwzięcia uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania na środowisko, ze wskazaniem wariantu wybranego do realizacji, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska; racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska może być tożsamy z wariantem wybranym do realizacji albo racjonalnym wariantem alternatywnym”.

W wyniku zmiany przywrócono przesłankę „alternatywności” oraz ostatecznie zrezygnowano z wymogu uzasadnienia dla każdego opracowanego wariantu. Co istotne, w wyniku modyfikacji ustalono, że aktualnie w raporcie OOS należy obligatoryjnie uwzględnić co najmniej dwa warianty, w tym racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska, który może być tożsamy z wariantem preferowanym przez wnioskodawcę lub racjonalnym wariantem alternatywnym.

Zatem minimalny wymóg przedstawienia jedynie dwóch wariantów istotnie ogranicza efektywność wariantowania w procedurze OOS, w tym skorzystanie przez organ z omawianego wcześniej trybu z art. 81 ust.1 u.o.o.s. Z perspektywy inwestora trudno oczekiwać dobrowolnego opracowania dodatkowych wariantów¹⁶. Dotyczy to szczególnie trzeciego wariantu, który umożliwiając utworzenie „siatki porównawczej”, mógłby kompleksowo ukazać korzyści środowiskowe, społeczne i ekonomiczne, zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju. Taki wariant stanowiłby optymalną podstawę dla dyskusji z różnymi interesariuszami, zwłaszcza w przypadku wystąpienia silnego konfliktu społecznego popartego merytorycznymi argumentami. Zmiana treści przepisu doprowadziła zatem do istotnego obniżenia efektywności wariantowania, przez co inwestorzy będą dysponować większą swobodą w uznaniu za najkorzystniejszy takiego wariantu, który co prawda formalnie spełnia wymagania ustawy, jednak może nie ujawniać optymalnych dla środowiska i społeczeństwa rozwiązań. Z kolei organ w tej sytuacji będzie musiał zweryfikować, czy w konkretnym stanie faktycznym wariant preferowany przez inwestora lub racjonalny wariant alternatywny można uznać za racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska. Wiąże się to jednak z koniecznością wykazania konkretnych okoliczności oraz przejęcia przez organ części obowiązków inwestora w tym zakresie. Uwzględniając ograniczone zasoby organu, zwłaszcza

¹⁵ Należy zwrócić uwagę, że objętość projektu w wersji z maja 2023 r. przekazanego do prac Sejmu (druk nr 3304) była ponad dwa razy większa niż przedstawiony w ramach RCL do konsultacji publicznych projekt w wersji z maja 2022 r. (nr z wykazu UD375).

¹⁶ Oczywiście nie oznacza to, że nie znajdują się tacy inwestorzy, którzy dostrzegają istotę wariantowania i przedstawiają rzetelne alternatywy, wykraczając poza minimalne wymagania proceduralne.

na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, jest to mało prawdopodobne, tym bardziej że obowiązek opracowania raportu OOS spoczywa na inwestorze.

5. Ingerencja w już toczące się procedury OOS

Na koniec analizy procesu stanowienia prawa warto zwrócić uwagę na dodatkową okoliczność. W toku prac sejmowej KOSZNiL do projektu dodano przepis intertemporalny (art. 15 ust. 1 nowelizacji z 2023), zgodnie z którym przepis wprowadzający nowe – obniżone standardy wariantowania stosuje się także do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji z 2023. Można jedynie domniemywać, że motywem dla wprowadzenia takiego przepisu przejściowego mogło być jakieś problematyczne przedsięwzięcie (być może nawet jednostkowe), które wówczas było poddawane procedurze OOS. Niestety skutek tego przepisu promieniuje także na wszystkie inne przedsięwzięcia będące w toku procedowania w kraju, co w efekcie może negatywnie wpłynąć na prawidłowość rozstrzygnięć zapadających zarówno w postępowaniach administracyjnych, jak i sądownoadministracyjnych. Ilustracją praktycznych konsekwencji omawianego przepisu przejściowego może być sytuacja, w której organ administracji – w postępowaniu wszczętym jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji – wezwał inwestora do uzupełnienia raportu OOS o dodatkowy, trzeci wariant inwestycji, tj. racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska, odrębny od wariantu inwestorskiego. Przed nowelizacją z 2023 takie wezwania znajdowały uzasadnienie w brzmieniu art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. Zastosowanie w toku takiego postępowania nowych przepisów – na podstawie dodanego w trakcie procesu legislacyjnego przepisu intertemporalnego – może prowadzić do niepewności co do właściwego stanu prawnego, zwłaszcza w sytuacjach, gdy strony postępowania oraz organy administracji nie mają wystarczającej wiedzy o zakresie i skutkach zmian legislacyjnych. Mimo upływu prawie dwóch lat od przyjętej nowelizacji postępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji środowiskowej nierzadko toczą się wiele lat (np. z uwagi na zawieszenie postępowania przez inwestora bądź na skutek uchylecia decyzji w trybie odwoławczym), zatem ten problem należy traktować jako aktualny i realny.

6. Podsumowanie

Przedstawiona analiza wykazała, że zmiany w przepisach art. 81 ust. 1 oraz art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. negatywnie wpłynęły na efektywność wariantowania w procedurze OOS. Z jednej strony istotnie ograniczono kompetencje organu w wyborze innego wariantu poprzez konieczność wykazania braku możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez inwestora. Z dru-

giej strony nawet w przypadku wykazania tej przesłanki przepis ogranicza wybór pozostałych wariantów do tych określonych w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. W konsekwencji z uwagi na zredukowanie przez prawodawcę obligatoryjnej w raporcie OOS liczby wariantów – z trzech do dwóch – potencjalny wybór innego wariantu w praktyce będzie ograniczony jedynie do racjonalnego wariantu alternatywnego, a to z uwagi na możliwość utożsamienia racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska z wariantem proponowanym przez inwestora bądź racjonalnym wariantem alternatywnym. Ograniczenie liczby wariantów w raporcie OOS do dwóch pozbawia organ możliwości zastosowania kompleksowej „siatki porównawczej” jako koncepcji wspierającej efektywność wariantowania w procedurze OOS, wykształconej w orzecznictwie sądów administracyjnych jako element wspierający systemową wykładnię przepisów. W efekcie utrudnione będzie rzetelne rozważenie realizacji celu inwestycji, uwzględniające korzyści środowiskowe, społeczne i ekonomiczne, a także identyfikacja ewentualnej pozorności wariantowania.

Pożądaną przez prawodawcę usprawnianie nie powinno polegać na demonatażu fundamentów procedury OOS, do których należy zaliczyć wariantowanie. Aby procedura OOS efektywnie wspierała ochronę środowiska oraz integrowała SDGs, konieczne jest zapewnienie i prawidłowe funkcjonowanie narzędzi umożliwiających realizację jej założeń. Powinny one umożliwiać organom elastyczne reagowanie na problemy zidentyfikowane w toku postępowania, zapewniając rzeczywistą partycypację społeczną. W procesie podejmowania DŚU organ powinien mieć możliwość określenia optymalnych uwarunkowań środowiskowych dla planowanego przedsięwzięcia, w tym wskazania wariantu innego niż preferowany przez inwestora, jeśli jest to uzasadnione w konkretnym stanie faktycznym. Obecne przepisy istotnie ograniczają tę możliwość, co może sprzyjać eskalacji konfliktów społecznych zamiast je minimalizować.

Wykaz skrótów

DŚU – decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.

u.o.o.ś. lub ustawa ocenowa – 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 środowisko.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47.
- Konwencja Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Aarhus, 25 czerwca 1998, Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.
- Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Espoo, 25 lutego 1991 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 898.
- Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. Dz.U. L 175, 5.7.1985, s. 40–48. Zmieniona m.in. dyrektywą 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. Dz.U. L 73, 14.3.1997, s. 5–15 oraz dyrektywą 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. Dz.U. L 156, 25.6.2003, s. 17–25.
- Dyrektywa 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.U. L 26, 28.1.2012, s. 1–21. Znowelizowana dyrektywą 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. Dz.U. L 124, 25.4.2014, s. 1–18.
- Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023 poz. 1890
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019 poz. 1712.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska ustawa z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2024 r. poz. 54 t.j.
- 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 środowisko, Dz.U.2024.1112 t.j.

Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Białymstoku z 19.09.2013 r., II SA/Bk 135/13. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 1530966.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 7.06.2018 r., IV SA/Po 343/18. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 2521516.
- Wyrok NSA z 21.02.2018 r., II OSK 1871/17. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 2469222.
- Wyrok NSA z 23.01.2019 r., II OSK 3147/18. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 2646242
- Wyrok NSA z 19.03.2019 r., II OSK 1092/17. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 2646682.
- Wyrok NSA z 19.11.2019 r., II OSK 3321/17. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 2761349.
- Wyrok NSA z 10.06.2020 r., II OSK 3873/19. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 3039257.
- Wyrok NSA z 20.04.2021 r., III OSK 376/21. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 3178672.
- Wyrok NSA z 14.02.2023 r., III OSK 2926/22. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 3600045.

Opracowania

- Behnke, Michał. 2010. Analiza wariantowa jako przesłanka wskazania wariantu innego niż proponowany przez inwestora lub odmowy wydania decyzji środowiskowej. W: *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, (red.) Marcin Pchałek i Bartosz Rakoczy, 63–72. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Bukowski, Zbigniew. 2010. *Postępowanie administracyjne w sprawach z zakresu ocen oddziaływania na środowisko*. Toruń–Włocławek: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Bukowski, Zbigniew. 2008. W: Janina Ciechanowicz-McLean, Zbigniew Bukowski i Bartosz Rakoczy. *Prawo ochrony środowiska: komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”.
- Caro-Gonzalez, Ana L., Andreea Nita, Javier Toro, and Montserrat Zamorano. 2023. From Procedural to Transformative: A Review of the Evolution of Effectiveness in EIA. *Environmental Impact Assessment Review* 103 (2023) 107256: 1–15. DOI: 10.1016/j.eiar.2023.107256.
- Dobrowolski, Grzegorz. 2011. *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Fischer, Thomas B, Alberto Fonseca, Gesa Geißler, Urmila Jha-Thakur, Francois Retief, Reece Alberts, and Alexandra Jiricka-Pürner. 2023. Simplification of Environmental and Other Impact Assessments – Results from an International Online Survey. *Impact Assessment and Project Appraisal* 41(3): 181–89. DOI: 10.1080/14615517.2023.2198839.
- Geneletti, Davide. 2014. Integration of Impact Assessment Types Improves Consideration of Alternatives. *Impact Assessment and Project Appraisal* 32(1): 17–18. DOI: 10.1080/14615517.2013.872846.
- Gizbert-Studnicki, Tomasz. 1989. Konflikt dóbr i kolizja norm. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 51(1): 1–15
- Grudzińska, Izabela i Zarzecka Joanna. 2011. *Zmiany w postępowaniach administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania na środowisko*. Warszawa: Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska.
- Hanna, Kevin and Arnold, Lauren. 2022. An introduction to Environmental Impact Assessment. W: *Routledge Handbook of Environmental Impact Assessment*, (red.) Kevin Hanna, 3–21. London–New York 2022: Routledge.
- Haładaj, Anna, Katarzyna Tokarczyk-Dorociak and Łukasz Szkudlarek. 2023. Is There Any EIA Simplification? Reflections on Procedural Aspects of the Polish System. *Impact Assessment and Project Appraisal* 41(3): 223–227. DOI: 10.1080/14615517.2023.2192595.
- Haładaj, Anna. 2020. Are Polish Eia Experts Still „Competent”? Remarks On The Evolution Of The Provisions Regarding Practitioners Involved In The Preparation Of Environmental Impact Assessment Reports. *Krytyka Prawa. Niezależne Studia Nad Prawem* 12(1): 97–114. DOI:10.7206/kp.2080-1084.364.
- Jendrońska, Jerzy. 2024. The substantive right to environment and the procedural environmental rights under the Aarhus Convention – Part II. *The Opole Studies in Administration and Law* 22(2): 43–83. <https://doi.org/10.25167/osap.5633>.

- Kørnøv, Lone and Lyhne, Ivar. 2023. Unfolding simplification beyond drawbacks: types and reasoning for simplifying environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 41(3): 228–232, DOI: 10.1080/14615517.2023.2193914.
- Krystek, Jacek Joachim. 2021. Wariantowanie Skalą przedsięwzięcia. Glosa do Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 Stycznia 2019 r., II OSK 3147/18. *Studia Prawnicze KUL* (3): 249–58. DOI: 10.31743/sp.9701.
- Lone, Kørnøv, Ivar Lyhne, and Juanita Gallego Davila. 2020. Linking the UN SDGs and environmental assessment: Towards a conceptual framework. *Environmental Impact Assessment Review* 85, 106463: 1–9. DOI:10.1016/j.eiar.2020.106463.
- McCold, L.N., and Saulsbury J.W. 1998. Defining the no-action alternative for national environmental policy act analyses of continuing actions. *Environmental Impact Assessment Review* 18(1): 15–37. DOI:10.1016/s0195-9255(97)00062-0.
- Morgan, R.K. 2012. Environmental impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal* 30(1): 5–14. DOI: 10.1080/14615517.2012.661557.
- Otawski, Piotr. 2024. W: Arkadiusz Despot-Mładanowicz, Joanna Filipowicz, Tomasz Filipowicz, Wojciech Jacyno, Artur Kosicki, Dominik Kościuk, Artur Modrzejewski, Piotr Otawski, Alicja Plucińska-Filipowicz, Joanna Rewkowska, Mirosław Wincenciak i Katarzyna Wincenciak-Pruszczyńska. *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. 3 wydanie*. Warszawa: C.H. Beck.
- Pchałek, Marcin, and Michał Behnke. 2009. *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*. Warszawa: C.H. Beck.
- Rakoczy, Bartosz. 2010. *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Stelmasiak, Jerzy. 2015. *Wybrane problemy orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie ochrony środowiska*. W: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, (red.) Piotr Korzeniowski, 123–145. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Urban, Sergiusz. 2023. The Environmental Impact Assessment and military conflicts – an outline of the problem area. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 21(2): 211–222. DOI: 10.25167/osap.5070.

Źródła internetowe

- Council on Environmental Quality. Removal of National Environmental Policy Act Implementing Regulations. Federal Register, 25 February 2025. Dostęp: 31.03.2025. <https://www.federalregister.gov/documents/2025/02/25/2025-03014/removal-of-national-environmental-policy-act-implementing-regulations>.
- Council on Environmental Quality Government Site. Dostęp: 31.03.2025. <https://ceq.doe.gov/>.
- Federal Agency NEPA Implementing Procedures 2023. Dostęp: 31.03.2025. <https://ceq.doe.gov/docs/laws-regulations/Federal-Agency-NEPA-Implementing-Procedures-2023-01-27.pdf>.

- Komisja Europejska. Wytyczne dotyczące przygotowania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (dyrektywa 2011/92/UE zmieniona dyrektywą 2014/52/UE). Dostęp: 24.11.2024. <https://www.gov.pl/attachment/0ee9c57f-240a-4578-a120-df5104a7c2b0>.
- Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA). 2025. Introduction; Worldmap of EIA/SEA legislation. Dostęp: 25.01.2025. <https://www.eia.nl/en/topics/esia-sea/introduction2>.
- United Nations (ONZ). 2025. The Sustainable Development Goals. Dostęp: 25.01.2025. <https://sdgs.un.org/goals>.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw. 2019. Druk sejmowy nr 3616. Dostęp: 10.10.2024. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/EC678E-E54DA93D75C1258434004661CF/%24File/3616-uzas.DOCX>.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw. 2023. Druk sejmowy nr 3304. Dostęp: 10.10.2024. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C8AA69FC73FB631AC12589BB004AB990/%24File/3304-uzas.docx>.
- Załącznik nr 1 do raportu z konsultacji. 2022. Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (UD375). Dostęp: 12.10.2024. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12359854/12880366/dokument599628.docx>.

Pozostałe nieopublikowane źródła

- Zestawienie propozycji usprawnień procesu inwestycyjnego zaproponowanych przez resorty, które uzyskały pozytywną rekomendację Zespołu – Zestawienie z dn. 5.05.2021 r. do protokołu nr 2. 2021.