

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(11)2026 • DOI: 10.17951/ppa.2026.11.95-107

UNIwersytet Jagielloński w Krakowie

FILIP PRUSIK-SERBINOWSKI

filip.prusik-serbinowski@uj.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0235-688X>

## Uwzględnianie maksymalnej możliwej obsady zwierząt przy kwalifikacji przedsięwzięcia jako mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Perspektywa dobrostanu zwierząt i procesu inwestycyjno-budowlanego

*The Consideration of the Maximum Possible Animal  
Stocking Density in Classifying a Project as Likely to Have  
a Significant Environmental Effect: The Perspective of Animal  
Welfare and the Investment and Construction Process*

Przedsięwzięcia z zakresu chowu i hodowli zwierząt jako  
przedmiot oceny oddziaływania na środowisko

Jedną z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska jest zasada prze-  
zorności, która wyraża się w zapewnieniu odpowiedniego poziomu ochrony  
środowiska na jak najwcześniejszym etapie podejmowania decyzji oraz w przewi-

dywaniu skali ewentualnych zagrożeń powodowanych przez inwestycję i ryzyka z nimi związane<sup>1</sup>.

Instrumentem realizacji tej zasady jest m.in. ocena oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy ocenowej<sup>2</sup> ocena oddziaływania na środowisko to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności:

- a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
- c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Procedura oceny oddziaływania na środowisko została uregulowana w dziale V ustawy ocenowej. Zgodnie z pierwszym przepisem tego działu, a więc art. 59 ust. 1, przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wymaga realizacja następujących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko:

- 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 albo jeżeli o jej przeprowadzenie wystąpi podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia lokalizowanego na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko określa na podstawie art. 60 ustawy ocenowej Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

Rozporządzenia wypełniające delegację ustawową zawartą w wyżej wskazanym przepisie były wzorowane – na co jasno wskazuje porównanie ich treści – na aktach wykonawczych wydawanych na podstawie przepisów, które regulują planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, określających inwestycje szczególnie szkodliwe dla środowiska i dla zdrowia ludzi<sup>3</sup>, a także rozporządzeń

<sup>1</sup> K. Gruszecki, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach a zasada przezorności*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 3, s. 85–86.

<sup>2</sup> 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 (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1112, ze zm.).

<sup>3</sup> Należy tu wymienić: a) zarządzenie Ministra – Kierownika Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 27 marca 1985 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi (M.P. 1985, nr 8, poz. 74), wydane na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. 1984, nr 35, poz. 185), które do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi zaliczało inwestycje, w których wyniku będzie powstawać pole elektromagnetyczne w zakresie częstotli-

wydawanych na podstawie Prawa ochrony środowiska<sup>4</sup>, które określają rodzaje przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i szczegółowe

wości od 0,1 MHz do 300 000 MHz o wielkościach skutecznego natężenia pola elektrycznego większych od wartości granicznych stref ochronnych, które określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1980 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony przed elektromagnetycznym promieniowaniem niejonizującym szkodliwym dla ludzi i środowiska (Dz.U. 1980, nr 25, poz. 101); b) zarządzenie Ministra Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz warunków, jakim powinna odpowiadać sporządzona przez rzeczoznawcę ocena oddziaływania inwestycji i obiektów budowlanych na środowisko (M.P. 1990, nr 16, poz. 125), wydane na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 1989, nr 17, poz. 99, ze zm.) oraz art. 70 ust. 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. 1980, nr 3, poz. 6, ze zm.), które do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi zaliczało inwestycje, w których wyniku będzie powstawać pole elektromagnetyczne w zakresie częstotliwości od 0,1 MHz do 300 000 MHz o wielkościach skutecznego natężenia pola elektrycznego większych od wartości granicznych stref ochronnych, które określono w przepisach odrębnych (a więc również we wskazanym wyżej rozporządzeniu Rady Ministrów). Ta ostatnia ustawa jako pierwsza w polskim porządku prawnym regulowała instytucję oceny (zwanej pierwotnie opinią) oddziaływania na środowisko, przy czym był to ówczesnie dokument (a nie proces), który można porównać do obecnego raportu oddziaływania na środowisko; c) rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 13 maja 1995 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz ocen oddziaływania na środowisko (Dz.U. 1995, nr 52, poz. 284), wydane na podstawie art. 40 ust. 4 pkt 1 i 2 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1994, nr 89, poz. 415) oraz art. 70 ust. 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (t.j. Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196, ze zm.), które do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi zaliczało urządzenia emitujące elektromagnetyczne promieniowanie niejonizujące w zakresie częstotliwości od 0,1 MHz do 300 000 MHz: radiolokacyjne oraz radionadawcze i telewizyjne, o maksymalnej mocy wypromieniowanej równej 10 kW lub wyższej, natomiast do inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska – urządzenia emitujące elektromagnetyczne promieniowanie niejonizujące w zakresie częstotliwości od 0,1 MHz do 300 000 MHz, które powodują na obszarach nieobjętych wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu występowanie pól elektromagnetycznych o wartościach natężeń wyższych od granicznych dla stref ochronnych określonych w przepisach szczególnych; d) rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz ocen oddziaływania na środowisko (Dz.U. 1998, nr 93, poz. 589), wydane na podstawie art. 40 ust. 4 pkt 1 i 2 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1994, nr 89, poz. 415) oraz art. 70 ust. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie kształtowaniu i środowiska (t.j. Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196, ze zm.), które do inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska zaliczało inwestycje obejmujące urządzenia emitujące elektromagnetyczne promieniowanie niejonizujące w zakresie częstotliwości od 0,03 MHz do 300 000 MHz: radiolokacyjne, radiokomunikacyjne, radionawigacyjne, o sumarycznej – określonej zgodnie z przepisami odrębnymi – mocy nadajników wyższej od 10 W, a także radiolinie.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627).

kryteria związane z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko<sup>5</sup>.

Istotny wpływ przedsięwzięć z zakresu chowu i hodowli zwierząt na środowisko został w polskim prawie dostrzeżony po raz pierwszy w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 13 maja 1995 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz ocen oddziaływania na środowisko<sup>6</sup>. Także w tym rozporządzeniu po raz pierwszy pojawił się wskaźnik DJP (duże jednostki przeliczeniowe), przy pomocy którego wiąże się gatunek i liczbę hodowanych zwierząt z oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko. Wskaźnik ten występował we wszystkich kolejnych rozporządzeniach regulujących tę materię, także tych wydawanych już na podstawie art. 60 ustawy ocenowej.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 51 aktualnie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>7</sup> do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się chów lub hodowlę:

- a) norek w liczbie nie mniejszej niż 105 dużych jednostek przeliczeniowych (DJP),
- b) zwierząt innych niż wymienione w lit. a w liczbie nie mniejszej niż 210 DJP – przy czym za liczbę DJP przyjmuje się maksymalną możliwą obsadę zwierząt; współczynniki przeliczeniowe sztuk zwierząt na DJP są określone w załączniku do rozporządzenia.

<sup>5</sup> Należy tu wymienić: a) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 września 2002 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2002, nr 179, poz. 1490), wydane na podstawie art. 51 ust. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627) – a więc wyłącznie na podstawie przepisu z zakresu ochrony środowiska, a nie z zakresu zagospodarowania przestrzennego – które w § 2 ust. 1 pkt 9 lit. g stanowiło, że sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko wymagają instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne emitujące pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 100 W, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz, a w § 3 pkt 12 lit. o wskazywało, że sporządzenia raportu mogą wymagać instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne emitujące pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz, niewymienione w § 2 ust. 1 pkt 9 lit. g; b) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2004, nr 257, poz. 2573), również wydane na podstawie art. 51 ust. 8 Prawa ochrony środowiska z 2001 r., które do 31 sierpnia 2007 r. w zakresie inwestycji telekomunikacyjnych powtarzało regulację poprzedniego rozporządzenia.

<sup>6</sup> Dz.U. 1995, nr 52, poz. 284.

<sup>7</sup> Dz.U. 2019, poz. 1839.

Kryteria kwalifikowania przedsięwzięć z zakresu chowu lub hodowli zwierząt jako mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, również przy pomocy wskaźnika DJP, określa § 3 ust. 1 pkt 103 i 104 rozporządzenia.

Aktualnie obowiązujące rozporządzenie, z wyjątkiem odrębnego potraktowania chowu lub hodowli norek, powtarza w analizowanym zakresie regulację poprzedzającego je rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>8</sup>.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2013 r.<sup>9</sup> do rozporządzenia z 2010 r. dodano kluczowy zwrot: „przy czym za liczbę DJP przyjmuje się maksymalną możliwą obsadę inwentarza”.

### Kwalifikacja przedsięwzięcia z zakresu chowu lub hodowli zwierząt jako mogącego znacząco oddziaływać na środowisko przed zmianą z 2013 r.

Przed wskazaną zmianą w postępowaniach, w których dokonuje się kwalifikacji przedsięwzięcia pod kątem oddziaływania na środowisko<sup>10</sup>, przyjmowano ogólną, obowiązującą we wszystkich postępowaniach wszczynanych na wniosek zasadę, że organ jest związany wnioskiem inwestora. Ilustruje to wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 27 marca 2012 r. (II SA/Rz 1260/11), w którym Sąd wskazał: „Konsekwencją wnioskowego charakteru postępowania jest to, że organ jest związany treścią wniosku, a więc nie może we własnym zakresie w odmienny sposób zakwalifikować żądania wnioskodawcy i orzec o innej, niż żądana, inwestycji (...). Wnioskowy charakter postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy oznacza również, że organ nie może opierać się na twierdzeniach czy sugestiach pozostałych stron postępowania, które w jakikolwiek sposób podważałyby żądanie wniosku (...). Uwzględniając określoną we wniosku planowaną do hodowli ilość trzody chlewnej – 120 tuczników, a tylko taka ilość mogła być brana pod uwagę przy związaniu organu treścią wniosku, brak było podstaw do zastosowania przepisów 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 (...). Wobec tego zarzuty skarg dotyczące innej niż wskazano we wniosku inwestycji, dotyczące większej ilości inwentarza, nie zasługują na uwzględnienie. Jeszcze raz powtórzyć należy,

<sup>8</sup> Dz.U. 2010, nr 213, poz. 1397; t.j. Dz.U. 2016, poz. 71, ze zm.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2013, poz. 817).

<sup>10</sup> W szczególności w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę oraz w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

że o tym, z jaką inwestycją mamy do czynienia, decyduje wnioskodawca, a nie inna strona postępowania, względnie organ”.

Niezwykle ciekawą sprawę rozstrzygał Naczelny Sąd Administracyjny wyrokami z dnia 7 czerwca 2018 r. (II OSK 1691/16 oraz II OSK 1692/16). Sprawy dotyczyły opłaty za korzystanie ze środowiska. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu przyjął, że zmiana rozporządzenia, która wskazuje, że należy przyjmować maksymalną możliwą obsadę inwentarza, miała charakter doprecyzowujący oraz uznał za zasadne wyliczenie opłaty w oparciu o tę maksymalną obsadę. Innego zdania był Naczelny Sąd Administracyjny, który uznał, że to nie jest zmiana doprecyzowująca, a opłatę należy wyliczać według stanu faktycznego i prawnego dla okresu, gdy miało miejsce korzystanie ze środowiska. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, „opłatę za korzystanie ze środowiska ustala się w oparciu o przepisy i stan faktyczny w okresie, za który opłata ma zostać naliczona. Sąd I instancji prawidłowo dostrzeża, że w 2011 r. obowiązywał § 2 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia Rady Ministrów z 2010 r., który mówił ogólnie o chowie lub hodowli zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 210 DJP, nie precyzując jeszcze wówczas, że za liczbę DJP przyjmuje się maksymalną możliwą obsadę inwentarza. Objasnienie to wprowadzone zostało dopiero na mocy noweli z 25 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, poz. 817), zmieniającej niniejsze rozporządzenie z dniem 1 sierpnia 2013 r. Nie można jednak podzielić oceny sądu I instancji, że powyższa zmiana ma jedynie charakter porządkujący, aby nie budziło wątpliwości dotychczasowe rozumienie tego przepisu”.

### Zmiana dokonana w 2013 r.

Prześledzenie procesu legislacyjnego<sup>11</sup>, który doprowadził do dodania zwrotu „przy czym za liczbę DJP przyjmuje się maksymalną możliwą obsadę zwierząt”, ma istotne znaczenie dla prawidłowego ustalenia treści normy prawnej wynikającej z analizowanego przepisu, w tym dla oceny stanowiska zajętego przez Naczelny Sąd Administracyjny w powyższym wyroku, jak również dla zasadności i konieczności dokonanej nowelizacji.

Należy zacząć od tego, że analizowana zmiana nie znajdowała się w pierwotnej wersji projektu nowelizacji. Co symptomatyczne, została ona dodana przed rozpatrzeniem projektu przez Komitet Spraw Europejskich. W trakcie procesu legislacyjnego Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) wskazało: „Projektowany przepis, wbrew zamierzeniom przedstawionym w uzasadnieniu do projektowanego rozporządzenia, nie doprecyzowuje zmienianego przepisu. Może natomiast spowodować uznaniowość interpretacji całego punktu i prowadzić do

<sup>11</sup> Przebieg procesu legislacyjnego: <https://legislacja.gov.pl/projekt/141320> (dostęp: 18.11.2025).

nadużyć podczas kontroli. W związku z powyższym MRiRW wnioskuje o usunięcie lub prerredagowanie tej zmiany”. Z pisma Ministerstwa Spraw Zagranicznych wynika jednak, że uwaga ta została wyjaśniona.

Jako cele nowelizacji w uzasadnieniu do projektu wskazano dostosowanie do dyrektywy ocenowej<sup>12</sup> oraz doprecyzowanie regulacji. Do § 1 pkt 1 lit. m rozporządzenia zmieniającego sformułowano następujące uzasadnienie: „Zdefiniowano pojęcie dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza (DJP), które będą rozumiane jako maksymalna możliwa obsada inwentarza”.

Pozwala to przyjąć za prawidłowe stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym analizowana zmiana nie ma w zamiarze samego prawodawcy charakteru jedynie doprecyzowującego. Świadczy o tym wskazanie, że DJP będą rozumiane (a nie np. powinny być rozumiane) jako maksymalna możliwa obsada inwentarza. Ponadto analizowaną zmianę należy zaliczyć do zmian dostosowujących polskie przepisy do dyrektywy ocenowej (a nie do zmian doprecyzowujących), o czym poniżej.

### Prawnomiędzynarodowe i unijne źródła regulacji

Współczesny kształt procedury oceny oddziaływania na środowisko jest konsekwencją wdrożenia do polskiego systemu prawa Konwencji z Aarhus<sup>13</sup> oraz dyrektywy ocenowej<sup>14</sup>. Zasadne jest zatem ustalenie, czy analizowana zmiana jest zgodna i była wymagana w świetle tych regulacji.

W świetle art. 6 w zw. z pkt 15 załącznika nr 1 do Konwencji z Aarhus przedsięwzięciami, co do których państwo ma obowiązek zapewnić udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, są instalacje do intensywnej hodowli drobiu i świń o liczbie większej niż:

- a) 40 000 miejsc w przypadku drobiu,
- b) 2000 miejsc do produkcji świń (powyżej 30 kg) lub
- c) 750 miejsc dla loch.

Natomiast pkt 16 załącznika nr I do dyrektywy ocenowej wymienia urządzenia do intensywnej hodowli drobiu lub świń o pojemności większej niż:

<sup>12</sup> Dyrektywa 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. L 26/1, 28.01.2012).

<sup>13</sup> Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003, nr 78, poz. 706).

<sup>14</sup> Zob. R. Łuszczek, *Bezpośrednie stosowanie Konwencji z Aarhus w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 6, s. 54, 65.

- a) 85 000 stanowisk dla brojlerów, 60 000 stanowisk dla kur,
- b) 3000 stanowisk dla świń produkcyjnych (ponad 30 kg) lub
- c) 900 stanowisk dla macior.

Wydaje się, że użyte w Konwencji z Aarhus sformułowanie „liczba miejsc” nie wymusza przyjmowania maksymalnej możliwej obsady. Liczba mnoga „miejsca” sugeruje raczej, że chodzi o to, ile miejsc inwestor przewidział, a nie ile „miejsca” jest w danym budynku. Natomiast pojemność, o której mowa w dyrektywie, jednoznacznie sugeruje wartość maksymalną. Wynika z tego, że dyrektywa wymusza uwzględnianie maksymalnej możliwej obsady zwierząt, a zatem zmiana była konieczna. Na marginesie należy dodać, że nie oznacza to, iż dyrektywa jest sprzeczna z konwencją, ponieważ konwencja ustanawia standard minimalny i bardziej rygorystyczne podejście nie powoduje sprzeczności.

**Kwalifikacja przedsięwzięcia z zakresu chowu lub hodowli zwierząt jako mogącego znacząco oddziaływać na środowisko po zmianie z 2013 r.**

Przeprowadzone rozważania pozwalają przejść do przedstawienia praktyki stosowania regulacji w jej aktualnym brzmieniu. Należy rozpocząć od dwóch orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, fundamentalnych dla zrozumienia jej praktycznego znaczenia.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 lipca 2017 r. (II OSK 95/17), „po 1 dniu sierpnia 2013 r., zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, przy obliczaniu DJP dla danej inwestycji nie jest istotna obsada deklarowana przez inwestora, gdyż należy uwzględniać maksymalną możliwą obsadę inwentarza, którą winien ustalić organ. Nie ma zatem znaczenia deklarowanie przez inwestora, jakie zwierzęta zamierza on hodować np. w cyklach produkcyjnych obejmujących zwierzęta o różnych DJP, lecz konieczne jest obliczenie, w oparciu o wielkość budowanego obiektu, ile maksymalnie zwierząt może on pomieścić”.

Natomiast w wyroku z dnia 13 czerwca 2023 r. (II OSK 1994/20) Naczelny Sąd Administracyjny doprecyzował, ale także nieco zniuansował to stanowisko: „Dokonując kwalifikacji przedsięwzięcia na podstawie § 2 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, należy mieć na uwadze, że przy obliczaniu maksymalnej możliwej obsady inwentarza konieczne jest uwzględnienie założeń projektowych dotyczących rodzaju hodowanych zwierząt i sposobu hodowli, tak aby uwzględnić przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie wymagań i sposobu postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii

Europejskiej (Dz.U. 2010, nr 56, poz. 344). Choć przy ocenie rozmiaru przedsięwzięcia należy przyjmować liczbę DJP jako maksymalną możliwą obsadę inwentarza, to jednak maksymalna możliwa obsada powinna być ustalana na podstawie przepisów prawa odnoszonych do charakterystyki inwestycji, a zwłaszcza jej cech specyficznych. Prawidłowa wykładnia wyżej wskazanego przepisu rozporządzenia powinna uwzględniać, że należy obliczać maksymalną obsadę zwierząt w zakładanej technologii utrzymania zwierząt tak, aby zostały spełnione przepisy prawa dotyczące dobrostanu zwierząt”.

Doprecyzowanie dokonane w wyżej wskazanym wyroku polega na wskazaniu, że maksymalną możliwą obsadę należy obliczać z uwzględnieniem przepisów regulujących m.in. minimalną powierzchnię na jedno zwierzę. Zniuansowanie zaś wyraża się w tym, że należy brać pod uwagę także zakładaną technologię utrzymania zwierząt.

Na uwagę zasługują również dwa inne orzeczenia, które dobitnie pokazują praktyczne konsekwencje aktualnego brzmienia i rozumienia przepisu oraz sposobu jego stosowania w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych. I tak w wyroku z dnia 4 grudnia 2024 r. (IV SA/Po 734/24) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał: „Sąd nie podważa, że celem inwestora było zwiększenie dobrostanu zwierząt. Nie wpływa to jednak na stanowisko Sądu, że oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko należy dokonywać dla maksymalnej możliwej obsady inwentarza w odniesieniu do parametrów projektowanego obiektu inwentarskiego. Jakie wielkości kojców inwestor zastosuje w praktyce, kierując się m.in. dobrostanem zwierząt, pozostaje kwestią niezależną i wtórną wobec decyzji środowiskowej. Tak samo odnieść należy się do deklaracji skarżącego, że w toku realizacji przedsięwzięcia przestrzega on ilości zwierząt zgodnie z liczbą DJP wskazaną w Decyzji Środowiskowej. Nieprzestrzeganie bowiem ilości zwierząt zadeklarowanych do Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa wiąże się z oddzielną kwestią odpowiedzialności uregulowanej w przepisach odrębnych, co nie ma znaczenia dla oceny rażącego naruszenia prawa w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach konkretnego przedsięwzięcia skarżącego”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu jednoznacznie zatem wskazał, że zamiar zapewnienia zwierzętom większej ilości miejsca, choćby motywowany ich dobrostanem, jest bez znaczenia, zawsze należy bowiem uwzględniać maksymalną możliwą obsadę.

Jeszcze dalej posunął się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 4 kwietnia 2024 r. (II SA/Sz 1011/23): „Organ zasadnie zane-gował wariant produkcji proponowany przez Skarżącego, właśnie z uwagi m.in. na możliwy szwank dla życia zwierząt. Wiedzą powszechną jest, że koncepcja dobrostanu zwierząt uznaje, że zwierzęta są istotami czującymi, zdolnymi do odczuwania bólu i przyjemności, a zatem zasługują na etyczną uwagę i ochronę.

Utrzymywanie chowu na rusztach betonowych, bez ściółki, z uwagi na możliwość uniknięcia chorób i dotrzymania wymagań sanitarnych, ale bez uwzględnienia komfortu zwierzęcia, tj. zapewnienia mu możliwości naturalnego zachowania, podaje w wątpliwość troskę Skarżącego o zachowanie dobrostanu zwierząt. Zwierzęta są czującymi istotami, które doświadczają emocji, takich jak radość, strach, cierpienie czy zadowolenie. Przestrzeganie dobrostanu oznacza przede wszystkim zmniejszenie poziomu cierpienia i stresu, a także umożliwienie im naturalnych zachowań, właściwych dla danego gatunku. Zwierzęta powinny mieć możliwość wyrażania swoich naturalnych zachowań, takich jak eksploracja, polowanie czy społeczne interakcje. Powinny mieć odpowiednią przestrzeń do poruszania się i możliwość wyboru otoczenia. W ocenie Sądu daleki od spełnienia wyżej wskazanych wymogów jest wariant chowu proponowany przez Skarżącego”.

### Konsekwencje zmiany z perspektywy procesu inwestycyjno-budowlanego

Analizowana – mogłoby się wydawać, że nieznaczną – zmianą jednego przepisu rozporządzenia skutkuje wyłomem w istotnej zasadzie postępowania administracyjnego, tj. zasadzie związania wnioskiem strony. W postępowaniach wszczynanych wyłącznie na wniosek – do których należą postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz udzielenia pozwolenia na budowę – przyjmuje się w świetle art. 61 § 1 i 2 k.p.a., że organ jest związany wnioskiem strony. W postępowaniach z zakresu procesu inwestycyjno-budowlanego oznacza to, że organ nie może zmieniać parametrów inwestycji określonych przez inwestora<sup>15</sup>.

Tymczasem w świetle poczynionych ustaleń należy stwierdzić, że w przypadku inwestycji z zakresu chowu lub hodowli zwierząt organ nie jest związany wskazaną przez inwestora charakterystyką inwestycji w zakresie planowanej liczby hodowanych zwierząt oraz ilością miejsca przewidzianego na jedno zwierzę, ponieważ nawet jeżeli organ powinien uwzględnić technologię chowu wskazaną przez inwestora, to ma obowiązek przyjąć minimalną dopuszczalną przepisami

<sup>15</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 3 marca 2009 r., II OSK 272/08; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 maja 2018 r., II SA/Rz 1177/17; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 września 2017 r., II SA/Ol 617/17; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2017 r., II SA/Ol 879/17; wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 lutego 2025 r., II SA/Ke 608/24; wyrok WSA w Opolu z dnia 9 stycznia 2025 r., I SAB/Op 106/24; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2021 r., IV SA/Po 1659/20; D. Trzcińska, *Proces inwestycyjno-budowlany w praktyce. Rozwiązania najważniejszych problemów*, Warszawa 2021, s. 133.

ilość miejsca na jedno zwierzę i w oparciu o nią ustalić liczbę zwierząt, jaką może pomieścić projektowany budynek<sup>16</sup>.

Szczególnie ciekawy jest wpływ takiego sposobu kwalifikacji przedsięwzięć z zakresu chowu i hodowli zwierząt na prawnobudowlaną reglamentację zwiększenia obsady budynku inwentarskiego.

Otóż zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego<sup>17</sup> przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się w szczególności podjęcie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zaliczanej do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy ocenowej. Utrwalona linia orzecnicza sądów administracyjnych wskazuje, że zmianę sposobu użytkowania może stanowić także intensyfikacja dotychczasowego sposobu użytkowania<sup>18</sup>.

Wydaje się jednak, że jeśli mamy do czynienia z budynkiem, który może pomieścić taką liczbę zwierząt, która powoduje, że został on uznany za mogący znacząco oddziaływać na środowisko, a zatem przedsięwzięcie polegające na jego budowie było przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko uwzględniającej jego maksymalną możliwą obsadę, a jednak inwestor nie wykorzystuje go w takim zakresie i hoduje mniejszą liczbę zwierząt, to późniejsze zwiększenie liczby hodowanych zwierząt powyżej progów określonych w rozporządzeniu nie będzie wypełniało przesłanki określonej w art. 71 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego. Jest to efektem analizowanej konstrukcji przepisów rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w wyniku której kwalifikacja przedsięwzięcia z zakresu chowu lub hodowli zwierząt uzależniona jest nie od rzeczywistej skali hodowli, lecz od jej możliwej skali zgodnej z przepisami o ochronie zwierząt. W istocie w świetle aktualnej treści rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w przypadku przedsięwzięć z zakresu chowu i hodowli zwierząt trudno mówić o „podjęciu działalności” w rozumieniu art. 71 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, gdyż kwalifikacja tych przedsięwzięć nie jest uzależniona od rzeczywistej liczby hodowanych zwierząt.

<sup>16</sup> Zob. D. Danecka, *Komentarz do § 2, [w:] Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2026.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2025, poz. 418, ze zm.).

<sup>18</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2005 r., VII SA/Wa 476/05; wyrok WSA w Opolu z dnia 27 września 2007 r., II SA/Op 288/07; wyrok NSA z dnia 29 marca 2011 r., II OSK 553/10; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2017 r., II OSK 606/16; wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r., II OSK 737/20.

## Konsekwencje zmiany z perspektywy dobrostanu zwierząt

Analizowany w artykule obowiązujący od 2013 r. sposób kwalifikacji przedsięwzięć z zakresu chowu lub hodowli zwierząt jako mogących znacząco oddziaływać na środowisko powoduje, że inwestor (hodowca) chcący prowadzić hodowlę o mniejszej intensywności, zapewniającą zwierzętom większy dobrostan, musi przejść tak samo rygorystyczne procedury środowiskowe, planistyczne i budowlane jak inwestor (hodowca) kierujący się wyłącznie maksymalizacją zysku.

Jest to istotne także z uwagi na programy krajowe i unijne promujące mniej intensywną hodowlę, jak choćby *Ekoschemat: Dobrostan zwierząt* przewidziany w Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027<sup>19</sup>.

### Zakończenie

Przeprowadzona analiza unaocznia, jak bardzo znaczące i różnorodne konsekwencje może nieść pozornie nieznaczna zmiana jednego przepisu rozporządzenia. Z jednej strony uwzględnianie maksymalnej możliwej obsady zwierząt przy kwalifikacji przedsięwzięć jako mogących znacząco oddziaływać na środowisko jest wymogiem wynikającym z dyrektywy ocenowej, a jednocześnie wyraźnie wpisuje się w zasadę przezorności. Z drugiej strony podejście to może stanowić barierę w osiągnięciu celu, jakim jest promowanie mniej intensywnej hodowli, poprzez poddanie spełniających ten warunek przedsięwzięć takim samym rygorom prawno-środowiskowym. Dodatkowo powoduje ono nieoczywiste i interesujące konsekwencje z perspektywy regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego w postaci częściowego braku związania organu treścią wniosku inwestora oraz ograniczenia możliwości uznania zwiększenia obsady zwierząt za zmianę sposobu użytkowania budynku inwentarskiego.

<sup>19</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Ekoschemat: Dobrostan zwierząt*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/ekoschemat-dobrostan-zwierzat> (dostęp: 5.05.2026).

## Bibliografia

- Danecka D., *Komentarz do § 2, [w:] Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2026.
- Gruszecki K., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach a zasada przezroczności*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 3.
- Łuszczek R., *Bezpośrednie stosowanie Konwencji z Aarhus w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 6.
- Trzcńska D., *Proces inwestycyjno-budowlany w praktyce. Rozwiązania najważniejszych problemów*, Warszawa 2021.

**Abstract:** The article offers an in-depth analysis of the provisions of the Regulation of the Council of Ministers on projects likely to have a significant environmental effect, which require the adoption of the maximum possible stocking density of animals when classifying livestock farming projects as likely to have a significant environmental effect. The analysis encompasses the international and EU legal sources of this regulation, in particular determining whether its current form is required from their perspective, as well as the course of the legislative process and the practice of its application in the case law of administrative courts. The purpose of the article is to establish not only the correct interpretation of these provisions, but also their consequences for subsequent stages of the investment and construction process, including project design and assessment of its compliance with environmental protection law and the requirements arising from the environmental impact decision. The article also attempts to evaluate the structure of the regulation from the perspective of legal animal protection, including a comparison of the legislator's approach to animals under the Regulation and under the Animal Protection Act, and an assessment of how the form of these provisions affects the consideration of animal welfare in the design of buildings intended to house animals.

**Keywords:** environmental impact assessment; animal welfare; investment and construction process

**Abstrakt:** Przedmiotem artykułu jest dogłębna analiza przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, nakazujących przyjmowanie maksymalnej możliwej obsady zwierząt przy kwalifikacji przedsięwzięć z zakresu chowu i hodowli zwierząt jako mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Analiza obejmuje prawnomiędzynarodowe i unijne źródła tej regulacji, w szczególności zaś ustalenie, czy taki jej kształt jest z ich perspektywy wymagany, a także przebieg procesu legislacyjnego oraz praktykę jej stosowania w orzecznictwie sądów administracyjnych. Celem artykułu jest ustalenie nie tylko prawidłowego rozumienia tych przepisów, lecz również ich konsekwencji dla kolejnych etapów procesu inwestycyjno-budowlanego, a więc dla projektowania inwestycji i oceny jej zgodności z przepisami prawa ochrony środowiska oraz wymaganiami wynikającymi z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W artykule podjęto też próbę oceny kształtu przedmiotowej regulacji z perspektywy prawnej ochrony zwierząt, w tym porównanie stosunku prawodawcy do zwierząt na gruncie tego rozporządzenia i ustawy o ochronie zwierząt oraz ustalenie, jak taki kształt przepisów wpływa na uwzględnianie dobrostanu zwierząt przy projektowaniu przeznaczonych dla nich budynków.

**Słowa kluczowe:** ocena oddziaływania na środowisko; dobrostan zwierząt; proces inwestycyjno-budowlany