

PAULINA KOZIŃSKA*, MAREK GESZPRYCH**

**DYSKRECJONALNA WŁADZA ORGANÓW ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ PRZY OKREŚLANIU ZAKRESU RAPORTU
O ODDZIAŁYWANIU PRZEDSIĘWZIĘCIA NA ŚRODOWISKO –
W ŚWIETLE WYBRANYCH ORZECZEŃ SĄDOWOADMINISTRACYJNYCH**

Wstęp

Zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko¹ jest kształtowany zarówno przez uwarunkowania wynikające z dyrektyw Unii Europejskiej, jak i poprzez przepisy krajowe: Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy, rozporządzenia wykonawcze, jak i akty prawa miejscowego – głównie w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Raport stanowi jeden z najważniejszych elementów postępowania w sprawie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, mający ułatwić zidentyfikowanie wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją planowanego przedsięwzięcia. Powinien on zawierać informacje umożliwiające analizę kryteriów odnoszących się m.in. do bezpośredniego i pośredniego wpływu danego przedsięwzięcia na określone elementy przestrzeni, możliwości oraz sposobów zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a także zawierać szczegółowe elementy uregulowane w art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz

* Mgr inż., doktorantka Politechniki Warszawskiej, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie; e-mail: paulina_kozinska@wp.pl.

** Dr, radca prawny, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie; e-mail: marek.geszprych.warszawa@rdos.gov.pl.

¹ Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (dalej: raport o.o.ś.).

o ocenach oddziaływania na środowisko². Biorąc pod uwagę powyższe można stwierdzić, iż przygotowanie spójnego raportu (w sposób szczegółowy opisującego planowane przedsięwzięcie, środowisko, a także oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko) stanowi swoiste wyzwanie oceny oddziaływania na środowisko. Organ administracji określając zakres raportu – kierując się usytuowaniem, charakterem i skalą oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – może odstąpić od określonych wymagań co do zawartości raportu bądź wskazać na konieczność przeprowadzenia określonych badań (art. 68 u.o.o.ś.). Powyższe uregulowanie określa zakres dyskrecjonalności organów administracji publicznej przy określaniu zakresu raportu. Nie można utożsamiać tego z zasadą swobodnej oceny dowodów – kształtującej także treść raportu – z jakiej korzysta organ administracji publicznej oceniający ten raport. Dalsza szczegółowa analiza będzie przede wszystkim zogniskowana na dyskrecjonalnej władzy organów.

1. Ocena raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko

Ocena raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – obok udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wyrażania stanowisk organów, których zadania dotyczą ochrony środowiska (regionalny dyrektor ochrony środowiska i organ inspekcji sanitarnej) – stanowi element składowy oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W zależności od rodzaju przedsięwzięcia, ocenę oddziaływania na środowisko może poprzedzać postępowanie *scopingowe*³ albo *screeningowe*⁴.

Raport jest przy tym jednym z najważniejszych elementów postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, mającym ułatwić ustalenie wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją

² 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, tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2081 (dalej: u.o.o.ś.).

³ Etap *scopingu* obejmuje ustalenie zakresu raportu o.o.ś. dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko na wniosek Wnioskodawcy na podstawie karty informacyjnej przedsięwzięcia (art. 69 u.o.o.ś.).

⁴ Etap *screeningu* obejmuje stwierdzenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (art. 63 ust. 4 u.o.o.ś.).

i funkcjonowaniem planowanego przedsięwzięcia. Raport powinien mieć charakter kompleksowy i odnosić się do wszystkich możliwych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia oraz wskazywać, jakie w tym zakresie obowiązują standardy ochrony środowiska i czy zamierzona inwestycja mieści się w ich ramach⁵. W doktrynie wskazywane jest również, że raport powinien przybrać formę opracowania naukowego⁶ oraz że jest to dokument prywatny (sporządzany na zlecenie inwestora), a nie urzędowy⁷. Aby opracowanie to w każdym przypadku zawierało informacje niezbędne do zakończenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania, w art. 66 u.o.o.ś. określono dość kazuistycznie elementy, które powinien zawierać każdy raport. Należą do nich określenia dotyczące m.in.: opisu planowanego przedsięwzięcia; opisu elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko; opisu zakładanych wariantów przedsięwzięcia (wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska) wraz z przewidywanym ich oddziaływaniem na środowisko; uzasadnienia proponowanego przez wnioskodawcę wariantu, ze wskazaniem jego oddziaływania na środowisko; opisu metod prognozowania; opisu działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko; porównania proponowanej technologii z technologią spełniającą wymagania; odniesienia się do celów środowiskowych wynikających z dokumentów strategicznych istotnych z punktu widzenia realizacji przedsięwzięcia; wskazania, czy dla planowanego przedsięwzięcia jest konieczne ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania; analizy możliwych konfliktów społecznych; przedstawienia propozycji monitoringu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia; wskazania trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy; streszczenia w języku niespecjalistycznym.

Raport jest dokumentem prywatnym będącym dowodem w sprawie administracyjnej przedkładanym przez inwestora, zaś inne podmioty uczestniczące w postępowaniu administracyjnym jako strony lub na pra-

⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 września 2017 r., II SA/Kr 420/17, LEX nr 2388577; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2017 r., IV SA/Po 501/17, LEX nr 2384218.

⁶ Zob. J. Śliwa, *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 9, s. 23-41.

⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 21 marca 2017 r., II OSK 2316/15, LEX nr 2288614.

wach strony mają, wynikającą z przepisów o postępowaniu dowodowym w administracji, normowanym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, możliwość zgłoszenia wniosków dowodowych zmierzających do podważenia miarodajności tego dowodu, np. w postaci opinii sporządzonej przez inną osobę posiadającą odpowiednią wiedzę⁸. Jak wskazywane jest przy tym w doktrynie, podważanie treści raportu nie może opierać się na przypuszczeniach strony skarżącej – nieopartych na odpowiednich ocenach (badaniach) specjalistycznych – lub hipotetycznym wystąpieniu ewentualnych przyszłych zagrożeń (uciążliwości) dla środowiska⁹. Podkreśla się, że przy trudnościach z interpretacją raportu, czy innych specjalistycznych dokumentów złożonych w toku postępowania, organ powinien rozważyć przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego, który na użytek toczącego się postępowania dokona obiektywnej oceny zarzutów, które odnoszą się do raportu¹⁰.

Z orzecznictwa sądowoadministracyjnego wynika również, że podważenie ustaleń raportu mogłoby nastąpić (co do zasady) jedynie poprzez przedstawienie równie kompletnej analizy uwarunkowań przyrodniczych (tzw. kontrraportu), sporządzonej przez specjalistów dysponujących równie fachową wiedzą jak autorzy raportu, której wnioski pozostawałyby w rażącej sprzeczności do tych zawartych w raporcie przedłożonym przez inwestora¹¹. Ponadto wnioski raportu sporządzonego przez osoby legitymujące się odpowiednią wiedzą nie mogą być zwalczane jedynie za pomocą samej negacji, niepopartej żadnymi konkretnymi argumentami, gdyż taki sposób argumentowania pozbawia spór charakteru jurydycznego¹². Upnień kontrolnych co do treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, jak i ustalenia zakresu przedmiotowego tego rodzaju merytorycznej treści raportu, nie mają również sądy administra-

⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 23 lutego 2007 r., II OSK 363/06, „Nieruchomości” 2007, nr 7, s. 15.

⁹ Zob. A. Wilkiewicz, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia według wymogów prawa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4, s. 52-80.

¹⁰ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 października 2013 r., II SA/Sz 192/13, LEX nr 1390305.

¹¹ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., II SA/OI 732/17, LEX nr 2407737; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 maja 2017 r., II SA/Po 199/17, LEX nr 2330125 oraz wyrok NSA z dnia 28 października 2016 r., II OSK 844/16, LEX nr 2169204.

¹² Zob. wyrok NSA z dnia 28 lipca 2016 r., II OSK 1076/15, LEX nr 2118230.

cyjne, które tylko kontrolują ustalenia faktyczne dokonane w tym zakresie przez właściwe organy na podstawie kryterium legalności oraz biorąc pod uwagę normy z art. 66 u.o.o.ś.¹³ Sądy nie mogą samodzielnie dokonywać oceny treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w części, w której wymaga to wiadomości specjalnych z poszczególnych gałęzi nauki. Ocena sądu odnośnie do raportu dotyczyć może tylko tego, czy raport jest kompletny i spójny, czyli czy spełnia ustawowe wymagania co do jego zawartości w rozumieniu dyspozycji art. 66 u.o.o.ś.¹⁴

Raport jest tylko jednym z dowodów pozwalających dokonać oceny wpływu przedsięwzięcia na środowisko. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się przy tym, że raport nie korzysta z domniemania zgodności jego treści ze stanem faktycznym, co oznacza, że zawarte w nim stwierdzenia odnośnie do faktów i analizy ich znaczenia podlegają ocenie, jak każdy dowód w sprawie zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.)¹⁵. W toku prowadzonego tzw. postępowania wpadkowego organ uzgadniający musi dokonać oceny, czy proponowany przez inwestora wybór wariantu – którym nie musi być ten najkorzystniejszy dla środowiska, co wynika z treści art. 66 ust. 1 pkt 7 u.o.o.ś., w myśl zasady zrównoważonego rozwoju – może być zaakceptowany (z uwzględnieniem kosztów środowiskowych, społecznych, ekonomicznych i innych). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że inwestor, o ile nie proponuje wyboru opcji najkorzystniejszej dla środowiska, jest obowiązany przedstawić w raporcie przesłanki przemawiające za realizacją preferowanego wariantu, w tym np. analizy ekonomiczne realizacji przedsięwzięcia w inny sposób, identyfikację kosztów społecznych (np. wyburzenia budynków), szacunek rentowności przedsięwzięcia w wybranym wariantcie, to znaczy okoliczności potwierdzające zasadność dokonanego wyboru. Kwestie te w takim przypadku podlegają, co do meritum, ocenie organu właściwego w sprawie wydania decyzji środowiskowej, jako istotne dla rozpatrzenia sprawy¹⁶.

¹³ Zob. wyrok NSA z dnia 29 września 2016 r., II OSK 662/15, LEX nr 2167607.

¹⁴ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 czerwca 2017 r., II SA/Kr 216/17, LEX nr 2358643.

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2014 r., VIII SA/Wa 549/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dalej: CBOSA), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 15 lutego 2018 r.].

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2010 r., IV SA/Wa 929/10, LEX nr 759071.

Obowiązujące przepisy prawne przewidują zatem możliwość podważenia ustaleń raportu, przy czym na tym etapie nie jest to domena organu administracji publicznej, ale uprawnienie innych podmiotów uczestniczących w postępowaniu administracyjnym jako strony lub na prawach strony.

2. Dyskrecjonalność działania organów administracji publicznej w kontekście określania zakresu raportu

W doktrynie „dyskrecjonalność” często utożsamiana jest z uznaniem działania organów administracji. Stanisław Kasznica wymiennie używał określeń uznania administracyjnego i władzy dyskrecjonalnej, definiując tę władzę jako „przysługującą władzy administracyjnej z mocy ustawy możliwość postępowania w pewnym kierunku według swojej woli”¹⁷. Jak wskazywał, w pewnych wypadkach ustawa daje władzy tylko upoważnienie, ale nie nakłada na nią obowiązku działania, albo też, stanowiąc wyraźnie taki obowiązek, pozostawia władzy swobodę wyboru dróg czy środków, służących do jego spełnienia. Podobnie we współczesnej doktrynie niemieckiej proponuje się ujednoczone używanie nazwy „uznanie administracji” na określenie władzy dyskrecjonalnej i charakteryzuje je jako „szczególną kompetencję działania i wyważania” lub jako „szczególną właściwość konkretyzacji prawa w ramach zadanego określenia celów”, które „nie oznacza wcale „wolności wyboru”, lecz jest „poleceniem działania administracji zorganizowanego w pewną strukturę poprzez całą wiązkę norm oraz zorientowanego na racjonalność”¹⁸.

Również we współczesnej polskiej literaturze akcentuje się wewnętrzną niejednorodność kategorii „uprawnień dyskrecjonalnych administracji”, która dzieli się przynajmniej na: uznanie administracyjne, wykładnię określeń nieostrych, fakultatywne upoważnienia do wydawania aktów normatywnych oraz fakultatywne podejmowanie czynności faktycznych, materialno-technicznych oraz społeczno-organizatorskich¹⁹. W ujęciu sze-

¹⁷ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 117.

¹⁸ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 261-265.

¹⁹ Zob. A. Nałęcz, *Uprawnienia dyskrecjonalne administracji – Polska i Unia Europejska*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*,

rokim dyskrecjonalność odnosi się do „każdej sfery działalności, w której organowi pozostawiony jest jakikolwiek zakres swobody. Swoboda rozciąga się tu na proces ustalenia walidacji konkretnego przepisu prawnego, jego wykładni i interpretacji, oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego, kwalifikacji prawnej faktów sprawy oraz wyboru konsekwencji prawnej”²⁰. Natomiast w ujęciu wąskim – dominującym w literaturze – odróżnia się kwestię dyskrecjonalności od zagadnień wykładni, interpretacji prawa czy oceny dowodów²¹ i ogranicza upoważnienie do korzystania z atrybutu dyskrecjonalności do tego etapu stosowania prawa, na którym ustala się konsekwencje prawne, a także do decyzji o charakterze proceduralnym²². Właśnie to węższe rozumienie dyskrecjonalności znajduje odniesienie w przypadku oceny raportu dokonywanej przez organy administracji. Przy czym dyskrecjonalność działania organów administracji publicznej nie jest niczym nieograniczona. Jak wskazywane jest bowiem w doktrynie „nawet wówczas, gdy normy prawa udzielają organowi administracyjnemu pewnej swobody w decydowaniu, organ ten jest w zakresie tej swobody związany prawem powszechnie obowiązującym, wszystkimi zasadami i wartościami wyrażonymi w tym prawie, nie wyłączając zasad i wartości wyrażonych w konstytucji”²³.

W przypadku określania zakresu raportu dyskrecjonalność władzy organów administracji publicznej znajduje odniesienie w normie zawartej w art. 68 ust. 2 u.o.o.ś. Zawarta tam regulacja wskazuje, że organ administracji publicznej, kierując się usytuowaniem, charakterem i skalą oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, może: odstąpić od wymagań co do zawartości raportu, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 4, 13, 15 i 16 u.o.o.ś. – z wyłączeniem dróg publicznych oraz linii kolejowych – bę-

Wrocław 2009, s. 358; A. Błaś, *Jednostka wobec dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001, s. 23 i nast.

²⁰ B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004, s. 104.

²¹ Zob. np. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 118 i nast.; J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1990, s. 111; T. Gizbert-Studnicki, *Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej*, Kraków 1978, s. 78 i nast.

²² B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska...*, s. 156.

²³ A. Błaś, *Jednostka wobec dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] *Jednostka wobec działań...*, s. 23 i 32; także W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, LEX 2012.

dących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; wskazać: rodzaje wariantów alternatywnych wymagających zbadania, zakres i szczegółowość wymaganych danych pozwalających scharakteryzować przedsięwzięcie, rodzaje oddziaływań oraz elementy środowiska wymagające szczegółowej analizy, zakres i metody badań.

Wskazane powyżej odstępianie od wymagań co do zawartości raportu odnosi się do obowiązków obejmujących: opis przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia; przedstawienie zagadnień w formie graficznej; analizę możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem; przedstawienie propozycji monitoringu oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia na etapie jego budowy i eksploatacji lub użytkowania, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru.

Przy czym jak wskazano w art. 68 ust. 1 u.o.o.ś. przy określaniu zakresu raportu organ administracji publicznej musi uwzględnić stan współczesnej wiedzy i metody badań oraz istniejące możliwości techniczne i dostępność danych. Ustawodawca przedmiotową regulacją nałożył na organ administracji publicznej wymóg podnoszenia wiedzy i kwalifikacji dającej możliwość pozostawania na bieżąco ze współczesną wiedzą oraz metodami badań. Jednocześnie organ powinien zachować elastyczność w określaniu zakresu raportu, w sposób uwzględniający możliwość reagowania na nowe, pojawiające się w czasie przygotowywania opracowania, zagadnienia, np. nowe technologie lub praktyki eksploatacyjne umożliwiające minimalizację oddziaływań planowanego przedsięwzięcia²⁴.

Wskazania dotyczące rodzaju wariantów alternatywnych wymagających zbadania odnoszą się do takiego rozwiązania, które może stanowić alternatywę dla sposobu realizacji przedsięwzięcia wybranego przez inwestora. Warianty nie mogą mieć charakteru pozornego, ani nie mogą być abstrakcyjne z powodu braku możliwości obiektywnych ich zastosowania i z góry skazane na niepowodzenie, lecz muszą być możliwe do rzeczywistego wprowadzenia²⁵. W związku z powyższym także oddziaływanie określonych w raporcie propozycji realizacji inwestycji musi się mieścić w ramach standardów jakości środowiska, tak aby możliwym było rozwa-

²⁴ Zob. B. Wiszniewska, J.A. Farr, J. Jendrośka, *Postępowanie w sprawie ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć*, Warszawa 2002, s. 20.

²⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2016 r., II OSK 346/15, LEX nr 2237965.

zenie ich realizacji. W orzecznictwie wskazywane jest również, że opisanie w raporcie racjonalnych metod realizacji przedsięwzięcia, alternatywnych w stosunku do propozycji wnioskodawcy, jest przejawem koniecznego rozważenia interesu publicznego, interesu wnioskodawcy oraz osób, na których prawa przedsięwzięcie będzie bezpośrednio wpływać. Różnicowanie inwestycji ma zatem służyć znalezieniu właściwych proporcji pomiędzy interesem wnioskodawcy, interesem innych osób oraz interesem publicznym²⁶.

Wśród wyżej wymienionego katalogu zagadnień umożliwiających dyskrecjonalne działanie organu administracji publicznej, zwłaszcza ewentualność odstąpienia od sporządzenia analizy potencjalnych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem, wywołuje wątpliwości w świetle istoty oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozumianego jako postępowanie obejmujące m.in. zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu (art. 3 ust. 1 pkt 8 u.o.o.ś.). Powyższe odstąpienie odnosiłoby się bowiem do wyłączenia jednej z elementarnych części oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zakres dyskrecjonalności organów administracji publicznej oceniających raport odnoszony jest niekiedy do elementów związanych z „logiką i doświadczeniem życiowym organu”, a także do oceny „spójności jego zapisów z pozostałym materiałem dowodowym”²⁷. Przy tak nieostrym określeniu trudno znaleźć precyzyjne kryteria odnoszące się do logiki i doświadczenia życiowego organu. Podkreśla się również, że organ nie jest związany wskazaniem inwestora co do kręgu stron postępowania i winien dokonać własnej oceny zasięgu oddziaływania inwestycji, posługując się dowodami, które umożliwiłyby w tym zakresie wnikliwą ocenę (poprzez zgromadzenie stosownych dokumentów, a w razie dalszych wątpliwości posiłkując się ewentualną opinią biegłego)²⁸.

W orzecznictwie wskazuje się również, że „sporządzenie raportu nie zwalnia organu od czynienia własnych ustaleń w zakresie ochrony środowiska zmierzających do zweryfikowania przedstawionych w raporcie

²⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 czerwca 2013 r., IV SA/Wa 534/13, LEX nr 1663868.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2014 r., VIII SA/Wa 549/14, CBOSA.

²⁸ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 czerwca 2013 r., I SA/Gl 756/13, LEX nr 1342949.

danych”²⁹. Przy czym niekiedy wytyczne dla organów co do przeprowadzenia tych ustaleń określone są na tyle szczegółowo, że w praktyce nie można ich zrealizować. Przykładowo, w jednej z decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO)³⁰ wskazano, że organ I instancji będzie m.in. obowiązany do uzupełnienia raportu w zakresie: dokładnego i szczegółowego opisu krajobrazu oraz wpływu planowanej inwestycji na tenże krajobraz; wariantowania inwestycji objętej wnioskiem (w przedmiocie wariantu najkorzystniejszego dla środowiska); kompleksowego ustalenia zagadnień związanych z gospodarką nawozami w związku z funkcjonowaniem planowanej inwestycji (również w kontekście pozostałych zamierzeń inwestycyjnych inwestora oraz prowadzonych już przez niego inwestycji); ustalenia możliwego oddziaływania planowanej inwestycji na naturalny ciek wodny; ustalenia możliwego skumulowanego oddziaływania przedmiotowej inwestycji z innymi inwestycjami inwestora – prowadzonymi bądź będącymi w toku procedowania – dla których sporządzono raport o oddziaływaniu na środowisko lub wydano już decyzję określającą środowiskowe uwarunkowania; wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy inwentaryzacją przyrodniczą sporządzoną przez inwestora oraz przedłożoną przez Stowarzyszenie.

Zgodnie z linią orzeczniczą, do raportu stosuje się wszystkie zasady postępowania dowodowego, dlatego, w razie wątpliwości w zakresie istotnych okoliczności sprawy, organ może wezwać inwestora do uzupełnienia raportu lub może sięgać do innych środków dowodowych. Nawet, gdy nikt nie kwestionuje prawidłowości sporządzenia raportu oraz danych w nim zawartych, organ musi samodzielnie ocenić raport. Jest to ważne, gdyż ze względu na cel prowadzenia postępowania w zakresie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, kończącego się wydaniem decyzji, etap ten jest najbardziej właściwy do oceny konkretnych wymagań ochrony środowiska³¹. Celem organu jest dążenie do ustalenia prawdy obiektywnej, zebranie i wnikliwe rozpatrzenie całego materiału dowodowego, co następuje poprzez weryfikację danych zawartych w raporcie³².

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2014 r., VIII SA/Wa 549/14, CBOSA.

³⁰ Niepublikowana decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach z dnia 30 listopada 2018 r., sygn. SKO.4000-1438/2017.

³¹ Zob. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2017 r., II OSK 1488/15, LEX nr 2297855.

³² Zob. A. Kosieradzka-Federczyk, *Raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 1, s. 46-49.

Ocena raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinna zmierzać do zidentyfikowania wszystkich ewentualnych zagrożeń środowiskowych związanych z realizacją planowanej inwestycji. Jest to niezbędne do wyznaczenia konkretnych wymagań ochrony środowiska, które muszą być uwzględnione na kolejnych etapach procesu inwestycyjnego, w tym także w następczej decyzji realizacyjnej (m.in. w pozwoleniu na budowę). W związku z powyższym raport poprzedzający wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinien w sposób zbiorczy (kompleksowy) odnosić się do wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia, wskazywać na obowiązujące standardy ochrony środowiska oraz określać czy zamierzona inwestycja mieści się w ich ramach³³.

Podsumowanie

Jednym z najważniejszych obowiązków organu administracji wynikającym z wszczęcia postępowania w zakresie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko jest zobowiązanie inwestora do przedłożenia raportu o oddziaływaniu inwestycji na środowisko. Dyskrecjonalność władzy organów administracji publicznej przy określaniu zakresu raportu związana jest tu z samodzielnością oceny raportu przez organy administracji publicznej, nawet wówczas, gdy nikt nie kwestionuje prawidłowości sporządzenia raportu oraz danych w nim zawartych³⁴. Organy administracji publicznej muszą dokonać przy tym rzetelnej oceny raportu, gdyż jego pobieżna ocena – z niedostrzeżeniem m.in. braku opisu racjonalnego wariantu alternatywnego oraz braku wskazania argumentacji pozwalającej na uznanie danego wariantu za najkorzystniejszy dla środowiska – każdorazowo stanowi istotną wadę pozbawiającą tego rodzaju dowód przydatności dla postępowania, co w konsekwencji (przy związaniu organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach danego przedsięwzięcia na środowisko postanowieniem uzgodnieniowym regionalnego dyrektora ochrony środowiska) może do-

³³ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 stycznia 2013 r., II SA/Bk 946/12, LEX nr 1334225.

³⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2017 r., II OSK 1488/15, LEX nr 2297855.

prowadzić do uchylenia decyzji organu I instancji³⁵. Organy administracji publicznej, oceniając planowaną inwestycję, weryfikują dane zawarte w raporcie. Organy te powinny przeanalizować oraz ocenić bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, dostępność do złóż kopalin oraz wzajemne oddziaływania między tymi czynnikami³⁶. Dokonanie oceny szczegółowo przedstawionych w raporcie zagadnień dotyczących planowanego przedsięwzięcia oraz jego oddziaływania na wszystkie komponenty środowiska, z uwzględnieniem uwarunkowań przyrodniczych, stanowi niekiedy wyzwanie dla organów administracji publicznej. W doktrynie wskazywane jest nawet, że obecne rozwiązania prawne, które nakładają na organy administracji publicznej obowiązek samodzielnej oceny oddziaływania na środowisko, nie są właściwe, gdyż organy te nie zawsze dysponują specjalistyczną wiedzą³⁷. Wydaje się jednak, że powyższa obawa wynikająca z przekazów doktryny nie znajduje uzasadnienia w stosunku do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Organy te, oceniając raporty sporządzane na potrzeby prowadzonych postępowań, wykorzystują wiedzę wielu zatrudnionych w nich specjalistów z poszczególnych dziedzin ochrony środowiska i branż pokrewnych, wystarczającą do oceny tych szczegółowych i niejednokrotnie obszernych opracowań. Tym bardziej jest to istotne, zważywszy, że zakres wymagający zbadania w ramach raportów nie jest statyczny i ulega ciągłym przeobrażeniom³⁸. Problem może tu raczej dotyczyć czynnika pragmatycznego w postaci braku wystarczających bodźców ekonomicznych i organizacyjnych w zakresie utrzymania tych specjalistów.

Słowa kluczowe: raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, oceny oddziaływania na środowisko, dyskrecjonalność

³⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2016 r., II SA/Kr 71/16, LEX nr 2056577.

³⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 464/11, CBOSA.

³⁷ Zob. J. Śliwa, *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 9, s. 23-41; G. Klimek, *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w świetle przepisów prawa polskiego*, [w:] B. Rakoczy i in. (red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017, s. 80.

³⁸ Zob. D. Wałkowski, *Nowe przepisy o treści raportów o oddziaływaniu na środowisko*, „Rzeczpospolita” z dnia 17.01.2017, s. C1.

Bibliografia

Źródła

- 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, tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2081.
- Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2007 r., II OSK 363/06, „Nieruchomości” 2007, nr 7, s. 15.
- Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 464/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 15.02.2018 r.].
- Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2016 r., II OSK 1076/15, LEX nr 2118230.
- Wyrok NSA z dnia 29 września 2016 r., II OSK 662/15, LEX nr 2167607.
- Wyrok NSA z dnia 28 października 2016 r., II OSK 844/16, LEX nr 2169204.
- Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2016 r., II OSK 346/15, LEX nr 2237965.
- Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2017 r., II OSK 1488/15, LEX nr 2297855.
- Wyrok NSA z dnia 21 marca 2017 r., II OSK 2316/15, LEX nr 2288614.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2010 r., IV SA/Wa 929/10, LEX nr 759071.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 stycznia 2013 r., II SA/Bk 946/12, LEX nr 1334225.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 czerwca 2013 r., IV SA/Wa 534/13, LEX nr 1663868.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 czerwca 2013 r., I SA/Gl 756/13, LEX nr 1342949.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 października 2013 r., II SA/Sz 192/13, LEX nr 1390305.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2014 r., VIII SA/Wa 549/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2016 r., II SA/Kr 71/16, LEX nr 2056577.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 maja 2017 r., II SA/Po 199/17, LEX nr 2330125.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 czerwca 2017 r., II SA/Kr 216/17, LEX nr 2358643.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2017 r., IV SA/Po 501/17, LEX nr 2384218.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 września 2017 r., II SA/Kr 420/17, LEX nr 2388577.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., II SA/Ol 732/17, LEX nr 2407737.
- Niepublikowana decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach z dnia 30 listopada 2018 r., sygn. SKO.4000-1438/2017.

Literatura

- Błaś A., *Jednostka wobec dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001, s. 23 i nast.
- Gizbert-Studnicki T., *Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej*, Kraków 1978.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, LEX 2012.
- Klimek G., *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w świetle przepisów prawa polskiego*, [w:] B. Rakoczy i in. (red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017, s. 63-79.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 1, s. 46-49.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Nałęcz A., *Uprawnienia dyskrecjonalne administracji – Polska i Unia Europejska*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 358.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Śliwa J., *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 9, s. 23-41.
- Wałkowski D., *Nowe przepisy o treści raportów o oddziaływaniu na środowisko*, „Rzeczpospolita” z dnia 17.01.2017, s. C1.
- Wilklewicz A., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia według wymogów prawa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4, s. 52-80.
- Wiszniewska B., J.A. Farr, J. Jendrośka, *Postępowanie w sprawie ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć*, Warszawa 2002.
- Wojciechowski B., *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Wróblewski J., *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1990.

DISCRETIONARY POWER OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN DEFINING THE SCOPE OF THE REPORT ON THE IMPACT OF THE UNDERTAKING ON THE ENVIRONMENT - SELECTED JUDICIAL AND ADMINISTRATIVE DECISIONS

Summary

The report on the environmental impact of the undertaking is one of the most important elements of the proceedings regarding the environmental impact assessment.

This report should facilitate the identification of all potential threats related to the implementation of the planned project.

One of the most important duties of the administrative resulting from the initiation of the assessment procedure is to call on the investor to submit a report on the project's environmental impact.

The public administration's discretion in determining the scope of the report is related to the independence of the public administration's assessment of the report, even when no one questions the correctness of the preparation of the report and the data contained therein.

This administration must make a reliable assessment of the report, because a brief assessment of the report, failing to note the rational alternative variant and failure to indicate the argument allowing the option to consider the most favorable option for the environment is a significant drawback depriving this kind of proof of suitability for the proceedings.

The public administration, when assessing the planned investment, verifies the data contained in the report.

This administration should review and evaluate the direct and indirect impact of a given project on the environment, health and living conditions of people, material assets, monuments, access to mineral deposits and interactions between these factors.

Due to the lack of legal precision, making this assessment is not always easy.

Key words: report on the impact of the undertaking on the environment, environmental impact assessment, discretion

ДИСКРЕЦИОННАЯ ВЛАСТЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ СФЕРЫ ДОКЛАДА О ВЛИЯНИИ ПРОЕКТА НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ – В СВЕТЕ ИЗБРАННЫХ СУДЕБНО-АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЫНЕСЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Резюме

Доклад представляет один из важнейших элементов производства в деле проведения оценки влияния на окружающую среду, имеющий облегчить идентификацию всех потенциальных угроз, связанных с реализацией планируемого проекта. Обязательство инвестора к представлению доклада о влиянии проекта на окружающую среду является одним из важнейших обязанностей орган администрации, которая возникает из возбуждения производства об оценке. На данном этапе дискреционность власти органов публичной администрации при определении сферы доклада связана с самостоятельностью оценки доклада органами публичной администрации, даже тогда, когда никто не оспаривает правильность составления доклада, а также данных содержащихся в нем. Органы публичной администрации должны осуществить при этом тщательную оценку доклада, потому что поверхностная оценка доклада, не замечая рационального описания альтернативного варианта, а также отсутствия указания аргументации, которая позволяет признать данный вариант за самый выгодный для окружающей среды, всегда является существенным дефектом, который лишает этого вида доказательство пригодности для производства, что вследствие – при увязке органа, выдающего решение об условиях окружающей среды данного проекта на окружающую среду, согласованного постановлением регионального директора по охране окружающей среды – может привести к отмене решения органа I инстанции. Органы публичной администрации оценивая планируемую инвестицию будут проверять данные, которые содержатся в докладе. Упомянутые органы должны проанализировать и оценить инвестицию, непосредственное и косвенное влияние данного проекта на окружающую среду, а также здоровье и условия жизни людей, материальные блага, объекты культурного наследия, доступность к залежам ископаемых, а также взаимные влияния между этими факторами. Учитывая отсутствие точности правовых положений осуществить такую оценку не всегда просто.

Ключевые слова: доклад о влиянии проекта на окружающую среду, оценка влияния на окружающую среду, дискреционность