

Magdalena Michalak | m.michalak.amb@gmail.com

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Rola gminy w ocenie wpływu inwestycji na środowisko

Role of Local Self-government in the Environmental Assessment of Investments

Abstract: The article is devoted to the problematics of environmental impact assessment which is one of the crucial instruments used in the process of integration of environmental protection into other policies and contributes to the implementation of the concept of sustainable development. The work concerns Polish regulations in this field and focuses mainly on the role of the local self-government bodies therein and their capacity of determining specific conditions for the investment implementation and influencing the scope of its realization.

Key words: environmental impact assessment, environmental permit, local self-government bodies

Wstęp

Jedną z kluczowych zasad polityki ochrony środowiska zarówno na poziomie globalnym, europejskim, jak i krajowym jest obecnie zintegrowanie ochrony środowiska z politykami sektorowymi. Dążenie to niewątpliwie wpisuje się w ideę zrównoważonego rozwoju zakładającą, realizację polityki gospodarczej w sposób, który prowadzi do zachowania zasobów i walorów środowiska naturalnego w stanie zapewniającym trwałą możliwość korzystania z niego i utrzymania równowagi przyrodniczej. Jednym z podstawowych instrumentów pozwalających na zrealizowanie wskazanych postulatów i uwzględnienie wymogów ochrony środowiska zarówno w procesach inwestycyjnych, jak i decyzyjnych władz publicznych, jest postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko.

Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stanowi narzędzie pozwalające na zidentyfikowanie i oszacowanie jego wpływu na określony obszar, a w ten sposób również wyeliminowanie lub ograniczenie, już na etapie planowania inwestycji, ich negatywnego oddziaływania na środowisko. W polskim systemie prawnym organem właściwym

do prowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest, poza enumeratywnie wyliczonymi w prawie przypadkami, organ wykonawczy gminy. Organ ten odgrywa istotną rolę w procedurze ocenowej na wszystkich jej etapach – począwszy od wydania postanowienia o obowiązku przeprowadzenia oceny danego przedsięwzięcia, poprzez merytoryczną ocenę dokumentacji dotyczącej oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, aż do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, czyli *de facto* zakończenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania. W rezultacie to właśnie od organów wykonawczych gminy zależą konkretne warunki realizacji inwestycji.

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko od kilku lat budzi duże zainteresowanie doktryny. Kompleksowe i wyczerpujące ujęcie tej problematyki z pewnością wymaga opracowania monograficznego. Zagadnieniu temu poświęcono w Polsce wiele artykułów, jak i monografii naukowych [zob. Pchałek, Behnke 2009; Bukowski 2010], zauważalny jest jednak brak opracowań, które byłyby poświęcone sferze realnych uprawnień organów gminy w tymże postępowaniu i ujmowanej w tym kontekście problematyce ich potencjalnego wpływu na kształtowanie warunków realizacji przedsięwzięć.

Celem artykułu jest określenie roli organów gminy w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i w ustalaniu warunków ich realizacji, jak również zbadanie, czy zakres władzy tych organów w tym obszarze jest na tyle istotny, aby mogły one w realny sposób wpływać na realizację inwestycji w gminie. Postawiono hipotezę badawczą, że organy wykonawcze gminy, ze względu na przysługujący im szeroki zakres kompetencji w postępowaniu ocenowym są, obok inwestorów, kluczowymi podmiotami mogącymi mieć wpływ na skalę i warunki realizacji przedsięwzięć. Ich rzeczywiste oddziaływanie jest jednak w pewnym zakresie ograniczone z powodu braku wyspecjalizowanych w obszarze ochrony środowiska zasobów kadrowych w urzędach.

W pracy wykorzystana została metoda prawnego-dogmatyczna, opierająca się na analizie i interpretacji tekstu normatywnego i odnoszącego się doń orzecznictwa.

Istota i cele oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko

W polskim porządku prawnym podstawowym aktem prawnym regulującym ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (dalej również jako „ocena”, „ocena oddziaływania” lub „oś”) jest 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 [Ustawa 2008; dalej również jako „ustawa” lub „ustawa o.o.ś.”]. Implementuje ona obowiązki wynikające z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez

niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko [Dyrektywa 2011, ss. 1–21] mającej na celu zapewnienie, aby w państwach członkowskich Unii Europejskiej przedsięwzięcia mogące powodować znaczące skutki w środowisku poddane były wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny w odniesieniu do tych skutków przed udzieleniem zezwolenia.

Definicja oceny oddziaływania w polskim systemie prawnym została zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy o.o.ś., który wskazuje, że należy rozumieć ją jako „postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień, zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu”. Ocena oddziaływania może być jednak ujmowana dwojako. W ujęciu formalnym, którego odzwierciedleniem jest definicja legalna o.o.ś., jest ona wieloetapową określoną prawem procedurą realizowaną w ramach postępowania administracyjnego. Należy jednak uznać, że ocena ta ma również charakter materialny – w tym ujęciu jest ona przede wszystkim oszacowaniem, czy i w jaki sposób dane przedsięwzięcie będzie oddziaływać na środowisko. Istotę i jednocześnie merytoryczny czy też praktyczny wymiar oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stanowi więc ustalenie wpływu danej inwestycji na środowisko (jak również na zdrowie ludzkie) i dzięki temu umożliwienie przeciwdziałania negatywnemu jej oddziaływaniu na owe wartości.

Celem o.o.ś. jest poddanie procesu ingerencji w środowisko i oddziaływania na nie szczególnej kontroli o charakterze prewencyjnym. Ma ona służyć ustaleniu, poddaniu analizie oraz ocenie m.in.:

- bezpośredniego i pośredniego wpływu danego przedsięwzięcia na środowisko oraz ludność, dobra materialne, zabytki, krajobraz i wzajemne oddziaływanie między tymi elementami,
- ryzyka wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych,
- możliwości oraz sposobów zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Jak widać powyżej, badanie prowadzone w ramach o.o.ś. wykracza poza wpływ przedsięwzięcia na samo środowisko przyrodnicze, obejmując także inne elementy. Realizując wymogi jednej z podstawowych zasad prawa i polityki ochrony środowiska, tj. zasady prewencji¹, ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadzana jest

¹ W polskim porządku prawnym zasada prewencji została wyrażona w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska [t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 799, 1356, 1479, 1564, 1590, 1592, 1648], który stanowi, iż każdy, kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu.

już na etapie jego projektowania i ma umożliwić w pierwszej kolejności przewidywanie potencjalnych zagrożeń, które mogą wywierać znaczący wpływ na środowisko zarówno na etapie budowy, jak i eksploatacji i likwidacji przedsięwzięcia, a następnie przeciwdziałanie im lub ich ograniczanie.

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania (dalej również jako „postępowanie ocenowe”) przeprowadzane jest najczęściej przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (dalej również jako „dśu”) przez organy właściwe do wydania tejże decyzji tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Nie dotyczy to jednak spraw wyraźnie przekazanych innym organom, tj. regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, staroście i dyrektorowi regionalnej dystrykcji Lasów Państwowych, co ma miejsce m.in. w przypadku dużych inwestycji liniowych (drogi, linie kolejowe, instalacje do przesyłu ropy naftowej, będące przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko) i przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych². Można zatem uznać, że na rzecz organów wykonawczych gmin ustanowiono pewnego rodzaju zastrzeżenie czy też domniemanie kompetencji w postępowaniu ocenowym, co stanowi jeden istotnych przejawów oddania decyzji w sprawach lokalnych władzom samorządowym. Jak wskazuje D. Kałuża, rozwiązanie to z jednej strony można oceniać pozytywnie, w związku z najlepszą znajomością warunków lokalnych przez organy samorządu gminnego [Kałuża i in. 2015, s. 161], natomiast z drugiej można zauważyć brak przygotowania merytorycznego po stronie pionu urzędniczego wielu gmin, co stanowi negatywną stronę przekazania prowadzenia postępowania ocenowego wskazanym organom, w szczególności w przypadku mniejszych gmin.

Przedsięwzięcia poddane ocenie oddziaływania

Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dotyczy wpływu na środowisko mogącego być skutkiem realizacji i funkcjonowania konkretnego, traktowanego indywidualnie przedsięwzięcia. Nie wszystkie jednak inwestycje poddawane są tejże ocenie – w niektórych przypadkach przeprowadzenie postępowania ocenowego determinowane jest tekstem ustawy, w innych postanawiają o tym właściwe organy, do których należą przede wszystkim organy wykonawcze gminy. Ustawa dzieli przedsięwzięcia formalnie na dwie, praktycznie na trzy grupy – wyodrębnione wyraźnie planowane przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (kategoria I), planowane

² Według art. 3 pkt 40 p.o.ś. teren zamknięty to teren, a w szczególnych przypadkach obiekt budowlany lub jego część, dostępny wyłącznie dla osób uprawnionych oraz wyznaczony w sposób określony w ustawie z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne [Dz.U. z 2017 r., poz. 2101 ze zm.].

przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (kategoria II) oraz możliwe do wyodrębnienia metodą wykładni *a contrario* planowane przedsięwzięcia niemające charakteru mogących znacząco oddziaływać na środowisko (kategoria III).

Przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zostały określone przez ich indywidualne wyliczenie, obecnie zawarte w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko [Rozporządzenie, 2016]. Należy do nich m.in. budowa i eksploatacja instalacji do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów czy podziemne składowanie dwutlenku węgla. Realizacja takich przedsięwzięć jest możliwa po przeprowadzeniu oceny oddziaływania i uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W przypadku drugiej kategorii, tj. przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, do których należy np. budowa i eksploatacja instalacji do produkcji włókien mineralnych czy stoczni produkcyjnych lub remontowych, obowiązek przeprowadzenia oceny lub jego brak, stwierdzany jest postanowieniem właściwego organu, którym co do zasady także jest organ wykonawczy gminy. Etap ten, czyli kwalifikacja przedsięwzięcia do poddania ocenie oddziaływania na środowisko (tzw. *screening*), polega na oszacowaniu przez organ na podstawie złożonej przez inwestora karty informacyjnej przedsięwzięcia, czy konieczne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania. Wydając postanowienie w tej sprawie, organ zobowiązany jest wziąć pod uwagę kryteria wyszczególnione w ustawie o.o.s. Zostały one wymienione w jej art. 63 ust. 1, który wskazuje na konieczność uwzględnienia rodzaju i charakterystyki przedsięwzięcia, jego usytuowania oraz rodzaju, cech i skali jego możliwego oddziaływania, przy czym każdemu z wymienionych kryteriów we wspomnianym przepisie towarzyszy egzemplifikacja szczegółowych okoliczności, jakie organ w ich ramach musi wziąć pod uwagę. Co więcej, wydając wskazane postanowienie, organ zobowiązany jest do zasięgnięcia opinii wskazanych w ustawie organów – regionalnego dyrektora ochrony środowiska, Dyrektora Urzędu Morskiego (gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim) oraz – w przypadku przedsięwzięć wymagających uzyskania wyraźnie wskazanych decyzji inwestycyjnych³ – właściwego organu inspekcji sanitarnej (dalej również jako „organy współdziałające”). Należy jednak podkreślić, że wymóg ten nie stanowi poważnego ograniczenia uprawnień organów gminy, co wynika z faktu, iż, zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych, wskazane opinie nie mają dla organu prowadzącego postępowanie ocenowe mocy wiążącej w tym znaczeniu, iż organ może od nich odstąpić

³ Zasięgnięcie opinii właściwego organu Inspekcji Sanitarnej zarówno przy stwierdzaniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania, jak również na dalszych etapach postępowania konieczne jest w przypadku inwestycji, których realizacja wymaga uzyskania wskazanych w art. 72 ust. 1 pkt 1–3, 10–19 i 21–24 decyzji, tj. m.in. w decyzji o pozwoleniu na budowę czy decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

[por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 2011; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 2013]. Należy dodać, że stwierdzenie dotyczące braku mocy wiążącej opinii organów współdziałających dotyczy wszystkich rodzajów wydawanych przez nie w toku postępowania ocenowego opinii. To do organu prowadzącego postępowanie należy dokonanie ostatecznej oceny, w oparciu na wskazanych opiniach oraz wymienionych w art. 63 ust. 1 Ustawy o.o.s. kryteriach selekcji, czy dla danej inwestycji należy przeprowadzić ocenę jej oddziaływania na środowisko. Wynik *screeningu* jest szczególnie istotny z punktu widzenia podmiotu realizującego inwestycję, jako że wydanie postanowienia nakładającego obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania powodować będzie nałożenie na inwestora m.in. obowiązku sporządzenia specjalistycznego, szczegółowego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i łączyć się w praktyce z rozpoczęciem długiej, skomplikowanej i nierzadko generującej wysokie koszty procedury. Jak wskazano powyżej, ustawa ogranicza swobodę organu w podjęciu decyzji w tym zakresie, wymieniając okoliczności, jakie muszą być uwzględnione przed wydaniem stosownego postanowienia. Co istotne, wymienia ona jednak jedynie czynniki, które organ musi wziąć pod uwagę, a nie pozytywne czy negatywne przesłanki wydania postanowienia określonej treści⁴. Można stwierdzić, iż znacząco zwiększa to zakres jego uprawnień, bowiem organ, biorąc pod uwagę owe czynniki, sam dokonuje oceny, czy badane przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na środowisko, a w rezultacie, czy należy poddać je procedurze ocenowej. Konsekwencją stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko jest konieczność sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (dalej również jako „raport”), natomiast w przypadku, gdy organ nie nałoży takiego obowiązku, wydaje on decyzję środowiskową na podstawie karty informacyjnej przedsięwzięcia. W przypadku pierwszej kategorii przedsięwzięć ten etap postępowania nie występuje w związku z faktem, iż w tej grupie przedsięwzięć przeprowadzenie oceny i przedłożenie raportu jest zawsze obowiązkowe.

Rola organów samorządu terytorialnego w procedurze ooś

Celem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest zbadanie potencjalnego oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko i jego natężenia. Ma ono umożliwić właściwym organom ustalenie optymalnych warunków realizacji przedsięwzięcia bądź

.....
⁴ Z wyjątkiem dwóch wskazanych w ustawie przypadków, tj. sytuacji, gdy możliwość realizacji przedsięwzięcia jest uzależniona od ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania bądź gdy z karty informacyjnej przedsięwzięcia wynika, że jego realizacja może spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza.

uzasadnienie braku zgody na jego realizację. Jak wskazano powyżej, postępowanie ocenowe składa się z wielu etapów. Etapem wstępnym jest złożenie przez inwestora wniosku o wydanie dśu, do którego dołącza on – w odniesieniu do przedsięwzięć należących do kategorii I – raport o oddziaływaniu na środowisko, przy czym możliwe jest również złożenie (zamiast raportu) karty informacyjnej przedsięwzięcia wraz z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu, lub – w odniesieniu do przedsięwzięć należących do kategorii II – kartę informacyjną przedsięwzięcia. W dalszej kolejności, w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, przeprowadzany jest *screening*, który został omówiony powyżej. W wydanym wskutek przeprowadzenia *screeningu* postanowieniu stwierdzającym obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania organ określa zakres raportu. Ustalenie to następuje również w odniesieniu do przedsięwzięć należących do pierwszej kategorii w sytuacji, gdy inwestor nie złożył raportu o oddziaływaniu, lecz kartę informacyjną wraz z odpowiednim wnioskiem. Ustalenie zakresu raportu, które stanowi tzw. *scoping*, dokonywane jest przez właściwy organ, którym co do zasady jest organ wykonawczy gminy, w drodze postanowienia. Jest ono wydawane analogicznie, jak w przypadku procedury *screeningowej*, tj. po zasięgnięciu opinii ww. organów. Należy podkreślić, że ustalenie zakresu raportu nie jest zupełnie dowolne, a zakres uznania administracyjnego organu w tej sprawie jest dość ograniczony postanowieniami ustawy wskazującymi wymagane elementy raportu. W szczególności art. 66 ustawy dokładnie wylicza informacje, jakie inwestor musi zawrzeć w raporcie, w tym m.in. opis: planowanego przedsięwzięcia, elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia, przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia, wariantów przedsięwzięcia czy przewidywanych działań mających na celu unikanie, zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko. Szczególnie istotną, a jednocześnie stwarzającą w praktyce wiele problemów, obowiązkową częścią raportu jest przedstawienie wariantów inwestycji i ich potencjalnego oddziaływania na środowisko. Ustawa wymaga, aby w raporcie wskazany został opis różnych możliwości realizacji planowanego przedsięwzięcia, tj. wariantu proponowanego przez inwestora, racjonalnego wariantu alternatywnego, wariantu najkorzystniejszego dla środowiska wraz z uzasadnieniem ich wyboru. Ustalając zakres raportu organ zobowiązany jest uwzględnić stan współczesnej wiedzy i metod badawczych oraz istniejące możliwości techniczne i dostępność danych. Owe ściśle, zawarte w ustawie, ustawowe wytyczne dotyczące treści tego dokumentu wydają się wskazywać, że rola organu w tym zakresie polega przede wszystkim na odzwierciedleniu w postanowieniu ustawowych wymogów dotyczących informacji zawartych w raporcie. Z drugiej jednak strony ustawodawca pozostawił pewną swobodę organowi, dopuszczając, aby kierując się usytuowaniem, charakterem i skalą oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zmodyfikował

w pewnym zakresie wymogi ustawowe dotyczące treści raportu. Może on bowiem odstąpić od obowiązku zawarcia w nim 1) opisu przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia, 2) przedstawienia zagadnień w formie graficznej, 3) analizy możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem, 4) przedstawienia propozycji monitoringu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na etapie jego budowy i eksploatacji lub użytkowania, co nie dotyczy jednak przedsięwzięć polegających na budowie dróg publicznych oraz linii kolejowych, będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Co więcej, organ uprawniony jest do wskazania w postanowieniu zakresu i szczegółowości wymaganych danych oraz elementów środowiska wymagających szczegółowej analizy, rodzajów wariantów alternatywnych wymagających zbadania, jak również zakresu i metody badań, jakie muszą być wykorzystane przy sporządzaniu raportu, co z pewnością nie pozostaje bez znaczenia dla podmiotu planującego przedsięwzięcie, przede wszystkim jeśli chodzi o stopień szczegółowości przedstawianych danych. Co istotne z punktu widzenia inwestora, do czasu przedłożenia raportu postępowanie w sprawie decyzji środowiskowej zostaje zawieszona. Postanowienie o zawieszeniu także wydawane jest przez organ prowadzący postępowanie ocenowe i nie podlega zaskarżeniu. Ustawa nie wskazuje terminu, w jakim raport powinien być złożony, nie przyznaje ona również kompetencji w tym zakresie organowi prowadzącemu postępowanie, inwestor może więc sporządzić go w dowolnym czasie. Należy w rezultacie uznać, że to do samego wnioskodawcy należeć będzie zadbanie o jak najszybsze przygotowanie raportu, w innym przypadku sam spowoduje on przedłużenie oczekiwania na podjęcie postępowania, a w dalszej kolejności na uzyskanie dśu i możliwość realizacji przedsięwzięcia.

Raport przedłożony przez inwestora jest weryfikowany przez organ. Stanowi on dokument, w którym dokonywana jest analiza potencjalnego oddziaływania, ryzyka oraz sposobu naprawienia szkód, jakie wywoła w środowisku planowane przedsięwzięcie. Dokument ten powinien określać oddziaływanie przedsięwzięcia zarówno na etapie jego realizacji, eksploatacji, użytkowania, jak i likwidacji. Można uznać, że ma on szczególny charakter, co z jednej strony wynika z kompleksowości i wieloaspektowości zawartego w nim oszacowania, które powinno uwzględniać aspekty technologiczne, organizacyjne, prawne i logistyczne przedsięwzięcia [Rakoczy 2017, s. 64], z drugiej natomiast z roli, jaką odgrywa on w procedurze oceny oddziaływania na środowisko. Raport, będąc dokumentem sporządzonym przez podmioty prywatne, stanowi *de facto* podstawę merytorycznej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (którą można określić jako „właściwą ocenę” w odróżnieniu od wcześniejszych, niejako wstępnych czy przygotowawczych etapów postępowania ocenowego), a w rezultacie również podstawę wydania lub odmowy wydania dśu, co czyni go być może najważniejszym dokumentem w tymże postępowaniu.

Jak podkreśla B. Rakoczy, można uznać, że ocena oddziaływania na środowisko cechuje się pewnego rodzaju hipotetycznością, polega ona bowiem na badaniu i oszacowaniu ewentualnych skutków, które mogą, ale nie muszą wystąpić w przyszłości, w związku z czym poczynione przez organy ustalenia będą mieć charakter jedynie prognostyczny [Rakoczy 2017, s. 29]. Z drugiej jednak strony, przeprowadzając postępowanie ocenowe, właściwe organy muszą dążyć do zapewnienia wszechstronności i jak najdalej idącej obiektywizacji ustaleń, co powoduje ograniczenie dowolności działań prowadzonych przez nie w ramach tego postępowania.

Ocena informacji zawartych w raporcie powinna zmierzać do zidentyfikowania wszystkich potencjalnych zagrożeń środowiskowych związanych z realizacją planowanej inwestycji. Problematyka tejże oceny jest jednak niezwykle skomplikowana. Z jednej strony raport stanowi podstawowy dokument w postępowaniu i ma charakter środka dowodowego w sprawie, z drugiej jednak jest on dokumentem prywatnym, w związku z czym, inaczej niż dokument urzędowy, nie korzysta z domniemania prawdziwości i podlega weryfikacji na zasadzie swobodnej oceny dowodów przyjętej, zgodnie z art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego [Ustawa 1968], w procedurze administracyjnej [szerzej zob. Daniel 2013]. Do organu w rezultacie należeć będzie ocena, czy raport spełnia wymagania stawiane mu przez przepisy prawa, jak również, czy zawarte w nim informacje są wiarygodne [Śliwa 2015, s. 37]. Możliwą jest sytuacja, w której analizy dokonywane w tym zakresie przez organ prowadzący postępowanie doprowadzą do zakwestionowania ustaleń zawartych w raporcie, co w praktyce dotyczyło m.in. wpływu inwestycji na stan ochrony gatunków [Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 2016] czy też jej oddziaływania akustycznego [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego 2016]. Należy jednak zauważyć, że ocenę raportu utrudnia fakt, iż organom prowadzącym postępowanie nierzadko brak jest specjalistycznej wiedzy pozwalającej na dokładną weryfikację poczynionych w nim ustaleń. W rezultacie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego odnaleźć można stanowisko wskazujące, iż organ nie jest zobowiązany do szczegółowego weryfikowania danych przedstawionych w raporcie i samodzielnego, szczegółowego badania parametrów planowanego przedsięwzięcia, o ile uznaje on sam raport za odpowiadający przepisom prawa, wiarygodny i kompletny [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego 2013]. W praktyce problemy pojawić się mogą jednak wówczas, gdy organ oceni raport w sposób negatywny, tj. uzna, że nie spełnia on wskazanych wyżej wymogów. Wydaje się, że w takiej sytuacji organ zobowiązany będzie do przeprowadzenia dokładnej weryfikacji ustaleń zawartych w raporcie.

Kolejnym etapem procedury ocenowej, uzupełniającym weryfikację raportu przez organ prowadzący postępowanie, jest dokonanie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia – przed wydaniem decyzji środowiskowej organ ma obowiązek dokonania takiego

uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, jak również zasięgnięcia opinii organu inspekcji sanitarnej, jeśli – zgodnie z ustawą – jest to konieczne dla konkretnego przedsięwzięcia. Etap ten również polega na merytorycznej ocenie dokumentacji zgromadzonej w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez wymienione wyżej organy uzgadniające. W postanowieniu uzgodnieniowym regionalny dyrektor ochrony środowiska, a niekiedy również dyrektor urzędu morskiego, uzgadnia realizację przedsięwzięcia oraz określa warunki tej realizacji. Jak zostało wskazane wcześniej, powierzenie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i wydania lub odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organom wykonawczym gmin budzi pewne wątpliwości w związku z nierzadko występującym brakiem specjalistycznej wiedzy, umożliwiającej dokładną weryfikację informacji zawartych w raporcie. Uzgodnienie to pozwala na włączenie do postępowania organów wyspecjalizowanych w ochronie środowiska i w ten sposób wyeliminowanie negatywnych skutków wskazanego braku. W rezultacie, inaczej niż na etapie *screeningu* i *scopingu*, organ prowadzący postępowanie jest w tym przypadku związany uzgodnieniem warunków realizacji przedsięwzięcia, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych⁵. Jak wskazano powyżej, w przypadku, gdy organ prowadzący postępowanie, tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta, oceni raport w sposób negatywny, tj. uzna, że nie jest on wiarygodny bądź kompletny, będzie on zobowiązany do przeprowadzenia dokładnej weryfikacji zawartych w nim ustaleń. Może to rodzić trudności praktyczne, w szczególności w mniejszych jednostkach, wynikające z zasygnalizowanego wcześniej problemu braku odpowiednio merytorycznie przygotowanych zasobów kadrowych. W takich okolicznościach nierzadko ciężar dokonania oceny raportu i planowanego przedsięwzięcia spoczywać będzie *de facto* na organie uzgadniającym wyspecjalizowanym w ochronie środowiska, tj. regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. W rezultacie bardzo silny faktyczny wpływ na warunki, a nawet możliwość realizacji przedsięwzięcia będzie mieć ten organ, a nie same organy wykonawcze gminy. W praktyce można uznać to za istotny uszczerbek we władzy organów samorządu terytorialnego bądź wskazać, że w niektórych sytuacjach ich uprawnienia mają w pewnym zakresie charakter iluzoryczny.

⁵ Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 20 października 2011 r. (II SA/Łd 810/11, CBOSA): „Uzgodnienie, w przeciwieństwie do opinii, jest formą o znaczeniu stanowczym, bowiem wiążę organ administracyjny rozstrzygający w postępowaniu głównym. Treść stanowiska zajętego przez organ uzgadniający może przesądzić o treści decyzji, która wydawana jest po uzgodnieniu przez organ decydujący”.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie jest celem sama w sobie, lecz służyć ma identyfikacji możliwych zagrożeń wynikających z danej inwestycji dla środowiska i w rezultacie umożliwić organowi właściwe określenie warunków realizacji przedsięwzięcia w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wydanie przedmiotowej decyzji i ukształtowanie jej treści również należy do organu prowadzącego postępowanie ocenowe. Jest on przez to zobowiązany do uwzględnienia wyników omówionych powyżej uzgodnień i opinii, ustaleń zawartych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, jak i wyników postępowania z udziałem społeczeństwa⁶. Słuszne wydaje się stwierdzenie, że ustawa przyznaje organowi szerokie uznanie administracyjne w tym zakresie, nie wskazując wytycznych dotyczących treści decyzji i pozostawiając mu ustalenie, jakie warunki realizacji przedsięwzięcia zapewnią najmniejszą możliwą uciążliwość dla środowiska. Ustawa wskazuje jedynie przypadki, w których organ obligatoryjnie odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia, co ma miejsce w sytuacji, gdy ocena wskazuje, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 lub jeżeli z postępowania ocenowego wynika, że planowana inwestycja wpływa negatywnie na możliwość osiągnięcia określonych celów środowiskowych wskazanych w ustawie Prawo wodne. Zastrzega ona również, że jeżeli uchwalony został miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wydanie dśu jest możliwe dopiero po stwierdzeniu przez organ zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z jego ustaleniami.

Ustawa wskazuje również, że organ odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia również w sytuacji, gdy z oceny oddziaływania wynika zasadność jego realizacji w wariantcie innym niż proponowany przez wnioskodawcę, a ten ostatni nie wyrazi na inny niż wybrany przez siebie wariant zgody. Zapisu tego nie należy jednak interpretować jako istotnego ograniczenia kompetencji czy zakresu władzy organów gminy, co wynika z faktu, iż to właśnie tym organom ustawodawca przyznał uprawnienie do wskazania innego niż zaproponowany przez inwestora wariantu realizacji inwestycji. W takich okolicznościach dopuszczalna będzie jedynie realizacja przedsięwzięcia w wariantcie wskazanym przez sam organ, co świadczy o istotnym znaczeniu organów gminy w ustalaniu ostatecznego wariantu podejmowanej inwestycji.

⁶ Przed wydaniem dśu organ zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o.o.ś.

Zakończenie

Organy wykonawcze gminy są obecne na wszystkich etapach postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko – wydają postanowienia o obowiązku przeprowadzenia oceny danego przedsięwzięcia lub o jego braku, ustalają zakres raportu o oddziaływaniu, oceniają go merytorycznie i, w następstwie tych działań, wydają decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach bądź odmawiają zgody na realizację przedsięwzięcia.

Przeprowadzone badania, oparte na analizie materiału normatywnego i orzecznictwa sądów administracyjnych, potwierdzają postawioną hipotezę badawczą, wskazując, że przepisy ustawy o ocenach oddziaływania, choć określają wiele kryteriów i okoliczności, jakie organy te muszą uwzględniać, wydając postanowienia i decyzje w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, przyznają im dość szeroki zakres kompetencji, jak i faktycznej mocy decyzyjnej w przedmiotowej procedurze. Organy te są jednak w znaczącym stopniu ograniczone nie samymi normami prawnymi, a brakiem realnej możliwości dokonywania merytorycznych ocen skomplikowanych, szczegółowych i wieloaspektowych danych dotyczących oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, co wynika między innymi z niedoborów wyspecjalizowanych w dziedzinie ochrony środowiska zasobów kadrowych w urzędach, w szczególności w mniejszych gminach. Owe braki niewątpliwie rzutują na rzeczywisty wpływ organów wykonawczych gminy na zakres, skalę, jak również warunki realizacji przedsięwzięć.

Bibliografia

Bukowski Z. (2010), *Postępowanie administracyjne w sprawach z zakresu ocen oddziaływania na środowisko*, Ecomanager, Toruń–Włocławek.

Daniel P. (2013), *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Presscom, Wrocław.

Kałuża D., Płoszka M, Robaszewska R., Wach P. (2015), *Decyzje środowiskowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Pchałek M., Behnke M. (2009), *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, C.H. Beck, Warszawa.

Rakoczy B. (2017), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.