



# **ZNACZENIE I WYMAGANIA RAPORTU O ODDZIAŁYWANIU PRZEDSIĘWZIĘCIA NA ŚRODOWISKO W PROCESIE POZYSKIWANIA DECYZJI O ŚRODOWISKOWYCH UWARUNKOWANIACH**

## ALDONA PAJOR

Aplikant radcowski w ZABOROWSKA Kancelaria Adwokacka. Doradza podmiotom prywatnym i publicznym na wszystkich etapach udzielenia i wykonania zamówienia publicznego. Współpracuje przy obsłudze projektów infrastrukturalnych i budowlanych.



## Realizacja wielu inwestycji budowlanych lub infrastrukturalnych, wymaga dokonania oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko i pozyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jestem przekonana, że inwestorzy mają świadomość, iż przebieg postępowania o wydanie takiej decyzji, ma niejednokrotnie kluczowe znaczenie dla prawidłowej i terminowej realizacji inwestycji.

Najważniejszym dokumentem, którego analizy dokonuje organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko („Raport”). Zakres Raportu określa 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 (tj. Dz.U. z 2020 poz. 283 ze zm.) („Ustawa”).

Raport powinien zawierać informacje umożliwiające weryfikację jaki wpływ (bezpośredni i pośredni) ma dane przedsięwzięcie na, m.in.: środowisko (w tym ocenę sposobów zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko), ludność (w tym zdrowie i warunki życia ludzi), zabytki czy krajobraz. Ponadto, Raport powinien zawierać informacje umożliwiające analizę ryzyka wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych<sup>1</sup>.

Szczegółową treść Raportu określa art. 66 Ustawy, który zawsze należy dokładnie przeanalizować przygotowując przedmiotowy dokument. Wymienianie wszystkich elementów Raportu wymaganych przez Ustawę jest w tym miejscu bezcelowe, bowiem sięgnięcie do art. 66 Ustawy jest niezbędne dla sporządzenia rzetelnego i mającego doprowadzić do wydania skutecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, Raportu.

Raport poprzedzający wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, powinien 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 ramach. Raport zawiera więc wszystkie informacje dot. możliwych oddziaływań

budowy, jej eksploatacji czy likwidacji na poszczególne elementy otoczenia inwestycji<sup>2</sup>.

Naturalne jest, że Raport powinien być sporządzony przez osobę posiadającą wiedzę i doświadczenie z dziedziny, z którą związane jest planowane przedsięwzięcie<sup>3</sup>. Autor Raportu nie musi być natomiast biegłym, gdyż żaden przepis prawa nie kreuje takiego wymogu<sup>4</sup>. W praktyce, Raport przygotowuje szerszy zespół specjalistów w danej dziedzinie, w celu zapewnienia wszechstronnej i kompetentnej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Raport jest dokumentem prywatnym, a nie urzędowym i nie korzysta z domniemania zgodności jego treści ze stanem faktycznym. W konsekwencji, zawarte w nim stwierdzenia dotyczące faktów czy analiz, podlegają ocenie jak każdy inny dowód w sprawie (zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, obowiązującą w postępowaniu administracyjnym). Oceny takiej powinien dokonać organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Nie jest przeszkodą ku temu brak wiedzy specjalistycznej tego organu, a ocena taka, choć może być ograniczona, nie jest wadliwa<sup>5</sup>. Dopiero, gdy organ nie posiada jakiegokolwiek wiedzy niezbędnej do oceny Raportu, zachodzi konieczność rozważenia przez ten organ, czy niezbędne jest powołanie biegłego<sup>6</sup>.

Podważenie ustaleń Raportu może zatem nastąpić: (i) poprzez przedstawienie równie kompletnej analizy

<sup>[1]</sup> Art. 62 ust. 1 Ustawy.

<sup>[2]</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2015 r., II OSK 1858/13; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2015 r., II OSK 2313/13.

<sup>[3]</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2014 r., II OSK 2594/12.

<sup>[4]</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2012 r., II OSK 615/11.

<sup>[5]</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2014 r., II OSK 2564/12.

<sup>[6]</sup> Art. 84 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.).

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 inwestora<sup>7</sup> albo (ii) złożenie wniosku o powołanie biegłego, który będzie zawierał szczegółowe, rzeczowe uzasadnienie.

W postępowaniu administracyjnym, obowiązuje zasada prawdy obiektywnej, obligująca organ do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności stanu faktycznego. W związku z tym w praktyce nawet, gdy nikt nie kwestionuje prawidłowości sporządzenia Raportu oraz danych w nim zawartych, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, obowiązany jest samodzielnie ocenić Raport. Zadaniem organu prowadzącego postępowanie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest sprawdzenie zawartości Raportu w kontekście spełnienia wymogów formalnych i merytorycznych. W szczególności organ ustala, czy Raport zawiera komplet niezbędnych informacji pozwalających na ocenę przedsięwzięcia i jego oddziaływania na środowisko oraz informacji identyfikujących rodzaj i skalę skutków środowiskowych, a także społecznych. Organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie jest związany treścią Raportu, a ustalenia w nim zawarte mogą służyć wydaniu pozytywnej decyzji tylko, gdy Raport jest rzetelny, spójny oraz wolny od niejasności i nieściśłości<sup>8</sup>.

Praktyka pokazuje, że najwięcej wątpliwości pojawia się tam, gdzie organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia Raportu, wskazując na jego niekompletność lub brak precyzyjności, natomiast wnioskodawca zastanawia się czy faktycznie obowiązany jest uzupełnić Raport. Z jednej strony bowiem, Ustawa wprost nie przyznaje organowi właściwemu do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach prawa do odrzucenia Raportu, który w jego opinii jest niekompletny. Z drugiej zaś, brak reakcji wnioskodawcy (np. uzupełnienia Raportu), wstrzymuje wydanie decyzji. Każdy przypadek należy oceniać indywidualnie, jednak trzeba mieć na uwadze, że bardzo często nieuzupełnienie Raportu na etapie postępowania administracyjnego, skończy się postępowaniem sądowym – co niekorzystnie wpłynie na czas i koszty realizacji inwestycji.

Powyższe nabiera jeszcze większego znaczenia, kiedy mamy do czynienia z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsię-

wzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i zamiast Raportu, zostaje złożona karta informacyjna przedsięwzięcia. Doświadczenie pokazuje, że taka karta często nie jest wystarczająca i właściwy organ wzywa do przedłożenia Raportu, ustalając jednocześnie jego zakres w oparciu o przepis Ustawy (w szczególności art. 68 Ustawy). W takiej sytuacji, organ wydający decyzję ma przyznaną już wprost możliwość zawieszenia postępowania dot. wydania decyzji, do czasu przedłożenia Raportu. Czyni to postanowieniem, na które zażalenie nie przysługuje. Co prawda organ właściwy do wydania decyzji, wydając ww. postanowienie o zawieszeniu, ma obowiązek zasięgnąć opinii innych organów i instytucji, o których mowa w art. 70 Ustawy, ale nie są one dla niego wiążące i może po ich uzyskaniu podtrzymać swoje stanowisko żądając przedłożenia Raportu. Ostateczną drogą również w takiej sytuacji będzie postępowanie sądowe – co bez wątpienia wpłynie na czas i koszty realizacji przedsięwzięcia.

Należy pamiętać jednak, że w sądowym postępowaniu administracyjnym dot. Raportu i decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, sąd administracyjny nie dokonuje merytorycznej oceny Raportu, lecz tylko kontroluje ustalenia faktyczne dokonane przez właściwe organy na etapie postępowania przedsądowego. Sąd administracyjny nie może zastąpić organu w ocenie Raportu, ponieważ jest on uprawniony do przeprowadzenia postępowania dowodowego tylko w sytuacjach wyjątkowych i jednocześnie w ograniczonym zakresie<sup>9</sup>. Ocena Raportu przez sąd dotyczy tego tylko, czy jest on wyczerpujący (kompletny) i spójny, czyli czy spełnia ustawowe wymagania co do jego zawartości (treści) w rozumieniu art. 66 Ustawy<sup>10</sup>. Sąd weryfikuje Raport tylko pod kątem poprawności formalnej, tj. zgodności treści Raportu z przepisami prawa regulującymi sposób jego sporządzenia, logiki wywodów, sporządzenia go przez osobę uprawnioną<sup>11</sup>. Dlatego postępowanie sądowe może zakończyć się powrotem do punktu wyjścia, tj. koniecznością przedłożenia wyczerpującego Raportu.

Reasumując, rzetelne przygotowanie Raportu (zgodnie z wymogami art. 66 Ustawy), pozwoli sprawnie uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, a tym samym zminimalizuje ryzyko opóźnień w prowadzeniu robót, ryzyko zwiększenia całościowych kosztów inwestycji czy ryzyko zaskarżenia wydanej już decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

<sup>[7]</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2014 r., II OSK 2564/12.

<sup>[8]</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2015 r., II OSK 1858/13.

<sup>[9]</sup> Art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).

<sup>[10]</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lipca 2016 r., II OSK 2661/14.

<sup>[11]</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 kwietnia 2012 r., II SA/Go 174/12.