

Received: 2.10.2023
Accepted: 25.10.2023
Published: 31.12.2023

Roczniki Administracji i Prawa
Annuals of The Administration and Law
2023, XXIII, z. 4: s. 237-248
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0054.2698
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Sylwia Zadworna*
Nr ORCID 0000-0002-1762-9855

OPINIA BIEGŁEGO A RAPORT ODDZIAŁYWANIA PRZEDSIĘWZIĘCIA NA ŚRODOWISKO

THE EXPERT OPINION VS. THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT REPORT

Streszczenie: W prezentowanym opracowaniu autorka poruszyła problematykę raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jako dowodu w postępowaniu administracyjnym. Przedstawione zostało głównie stanowisko judykatury w tym zakresie. Rozważania w tym obszarze dotyczyły dwóch środków dowodowych przeprowadzanych w ramach postępowania administracyjnego: dowodu z opinii biegłego i dowodu z dokumentu prywatnego.

Słowa kluczowe: opinia biegłego, raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko

Summary: In the presented study, the author raised the issue of the environmental impact assessment report as evidence in administrative proceedings. The article presents mainly the position of case law in this regard. Considerations in this area concerned two means of evidence carried out within the framework of administrative proceedings; namely, expert opinion evidence and private document evidence.

Keywords: expert opinion, environmental impact assessment report

* dr; Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, Instytut Nauk Prawnych. Źródła finansowania publikacji: środki z subwencji badawczej Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; e-mail: sylwia.zadworna@us.edu.pl

WSTĘP

Zgodnie z art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego¹ organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Granice postępowania dowodowego wyznacza również art. 78 § 1 i 2 k.p.a., zgodnie z którym żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla toczącego się postępowania. Z powyższych przepisów wynika więc, że czynności podejmowane przez organ administracyjny i przeprowadzane dowody muszą dotyczyć okoliczności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia sprawy, a więc mających znaczenie dla sprawy i z tego punktu widzenia organ powinien zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy².

Jednakże zasada prawdy obiektywnej oraz obowiązek wyczerpującego zebrania materiału dowodowego nie oznaczają nieograniczonego obowiązku poszukiwania przez organ materiałów dowodowych mających potwierdzić okoliczności korzystne dla strony. Nie oznaczają też wydania rozstrzygnięcia zgodnego z żądaniem strony, jeżeli zgromadzony i wystarczający do wydania rozstrzygnięcia materiał dowodowy przemawia za przyjęciem odmiennych okoliczności. Tym samym uprawnienie strony do zgłoszenia żądania przeprowadzenia dowodu podlega ograniczeniom, a organ powinien każdorazowo rozważyć żądanie przeprowadzenia dowodu z uwagi na celowość i konieczność zapewnienia szybkości postępowania. Jest to istotne, zwłaszcza gdy nie ma dostatecznych argumentów przemawiających za zakwestionowaniem dotychczasowych ustaleń. Dlatego też uwzględnienie żądania strony zależy od tego, czy wnioskowany dowód może przyczynić się do dokładniejszego wyjaśnienia sprawy, a nie spowoduje wyłącznie przedłużenia postępowania czy zwiększenia kosztów postępowania³.

Niniejsze opracowanie odnosi się do problematyki zakwalifikowania dokumentu, jakim jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, do rodzaju jednego ze środków dowodowych przeprowadzanych w postępowaniu administracyjnym. Orzecznictwo sądowe nie pozostawia wątpliwości, iż raport ten nie może być uznawany za dowód z opinii biegłego. Pomimo utrwalonej już linii orzeczniczej w tej kwestii najnowsze orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, odnoszące się do charakteru raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jako środka dowodowego, wskazuje na aktualność problematyki dotyczącej rodzaju tego dokumentu.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775, ze zm.), dalej: k.p.a.

² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2023 r., III SA/Gl 103/23, LEX nr 3549990.

³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2022 r., VI SA/Wa 2210/22, LEX nr 3501840.

DOWÓD Z OPINII BIEGŁEGO W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Biegłym (rzeczoznawcą, ekspertem) jest osoba fizyczna powołana do udziału w postępowaniu dotyczącym innego podmiotu, w celu wydania opinii w przedmiotowej sprawie, z uwagi na posiadaną wiedzę fachową w danej dziedzinie⁴. Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje określonych kryteriów kwalifikowania danej osoby jako biegłego – może nim być każda osoba posiadająca wiadomości specjalne, bez względu na to, w jaki sposób je uzyskała. Wiadomości specjalne to fachowe informacje z różnych dziedzin nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, rolnictwa, budownictwa, medycyny, gospodarki wodnej, leśnictwa, żywności i żywienia, górnictwa, dozoru technicznego czy obrotu gospodarczego, które nie są znane przeciętnemu członkowi społeczeństwa. Przyjmuje się, że wiadomości te zdobywane są w drodze uzyskania wykształcenia w określonej dziedzinie lub przez wykonywanie zawodu, pozwalającego na zdobycie doświadczenia w określonym zakresie powyżej zwykłego poziomu w danym zawodzie⁵.

Dowód z opinii biegłego w postępowaniu administracyjnym nie jest zbyt obszernie uregulowany w porównaniu z pozostałymi procedurami. Za opinię biegłego uznaje się zapatrywanie wyrażone przez osobę, która nie jest zainteresowana w postępowaniu administracyjnym, mogąca udzielić organowi specjalnych wiadomości dla ustalenia okoliczności sprawy. Biegły nie jest zobowiązany do złożenia przyrzeczenia, chociaż winien dążyć do najwyższej staranności przy sporządzaniu opinii. W tym rodzaju postępowania eksperci nie mają możliwości sporządzenia opinii łącznej. Doktryna stoi na stanowisku, że dopuszczalna jest zarówno forma pisemna, jak i ustna opinii złożonej w postępowaniu administracyjnym. Pomimo braku wyraźnego wskazania elementów koniecznych opinii biegłego powinna ona być należycie uzasadniona⁶.

Poprzez opinię biegły przedstawia swoje stanowisko co do udostępnionych mu dowodów. Stanowisko to formułuje dzięki posiadaniu wiadomości specjalnych oraz praktyki zawodowej. Opinia jest składową pozwalającą organowi odnieść się do twierdzeń stron o okolicznościach sprawy i pozwala na zgodną z zasadami postępowania oraz logiki i dialektyki ocenę faktów. Opinia biegłego charakteryzować się musi spójnością, odpowiednią systematyką i jasnością treści w niej zawartej. Cechą opinii jest również jej weryfikalność⁷.

⁴ B. Adamiak, *Komentarz do art. 84 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 560-561.

⁵ H. Knysiak-Sudyka (red.), *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, Warszawa 2021, s. 215.

⁶ F. Elżanowski, *Komentarz do art. 84 k.p.a.*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 800.

⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 października 2009 r., IV SA/Po 372/09, LEX nr 574096.

Przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego, zgodnie z art. 84 § 1 k.p.a., nie jest obowiązkiem organu administracji publicznej, który ma swobodę w korzystaniu z tego środka dowodowego. Swoboda ta ograniczona jest zasadami prawdy obiektywnej, z której wynika obowiązek organu podjęcia wszelkich czynności mających na celu ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego sprawy administracyjnej. Biegły nigdy nie jest powoływany do ustalenia stanu faktycznego sprawy, ale do wyjaśnienia okoliczności wskazanych przez organ administracji publicznej z punktu widzenia posiadanych przez niego wiadomości specjalnych. Natomiast rozstrzygnięcie sprawy wymaga wiadomości specjalnych wtedy, gdy przy jej rozpoznaniu wyłoni się zagadnienie mające znaczenie dla rozstrzygnięcia, którego wyjaśnienie przekracza zakres wiadomości i doświadczenia osób, które je wydają⁸. A zatem dowód z opinii biegłego powinien być dopuszczony jedynie wówczas, gdy po przeprowadzeniu postępowania dowodowego co do okoliczności faktycznych, okaże się, że pełna ocena jego wyników wymaga wiadomości specjalnych. Dlatego niedopuszczalne jest powołanie biegłego w celu dokonania wykładni przepisów obowiązującego prawa i oceny jego zastosowania przez organy administracji publicznej⁹. Warto podkreślić, że jeżeli w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, to organ może, a nie musi, zwrócić się do biegłego o wydanie opinii. A zatem ustawodawca nie wprowadził obowiązku przeprowadzenia takiego rodzaju dowodu nawet wówczas, gdy wyjaśnienie sprawy wymaga wiadomości szerszych niż przeciętne w danej dziedzinie¹⁰.

Z drugiej strony podkreślić należy, iż wiedza pracownika organu w jakiejś dziedzinie nie może być przesłanką do niepowoływania biegłego z tej dziedziny. Nawet nie podważając wiedzy i doświadczenia pracownika organu, nie można przyjąć, że jego ocena sprawy jest równoznaczna z opinią biegłego. Opinia biegłego jako dowód, oceniany w granicach swobodnej oceny organu, ma na celu dostarczenie wiadomości specjalnych przez niezależny i obiektywny podmiot. Gdyby prowadzenie sprawy przez pracownika posiadającego wiadomości specjalne z danego zakresu wykluczałyby konieczność sporządzenia opinii biegłego, prowadziłyby to do niedopuszczalnego wniosku, że w zasadzie w każdej sprawie prowadzonej przez tego pracownika opinia biegłego byłaby zbędna. Można przy tym założyć, że w większości urzędów gminy lub miasta, sprawy prowadzą pracownicy posiadający stosowną wiedzę i doświadczenie w jakimś zakresie. I właśnie z uwagi na to, że organ nie jest związany opinią biegłego, ale dokonuje jej oceny, jak każdego innego dowodu w sprawie, niewątpliwie na tym etapie kwalifikacje i doświadczenie pracownika organu będą miały zasadnicze znaczenie¹¹.

⁸ Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2019 r., II OSK 2667/17, LEX nr 2629800.

⁹ Wyrok NSA z dnia 24 lipca 2019 r., II OSK 2260/17, LEX nr 2743102.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., II OSK 950/15, LEX nr 2169215.

¹¹ Zob.: Wyrok NSA z dnia 10 marca 2021 r., II OSK 1946/19, LEX nr 3153088.

W sytuacji kiedy strona ma wątpliwości lub zastrzeżenia co do prawidłowości wykonania przez biegłego opinii, może, w ramach własnych środków dowodowych, stosownie do art. 75 § 1 k.p.a., przedstawić kontropinię (tzw. przeciwdowód) sporządzoną przez innego biegłego. Wtedy organ musi przeanalizować obie opinie, dokonać oceny i podjąć merytoryczne rozstrzygnięcie. Strona nie powinna biernie oczekiwać, że to organ powinien wystąpić o opinię uzupełniającą, czy też o nową opinię biegłego. Bowiem zgodnie z art. 7 k.p.a. nie tylko z urzędu na organie spoczywa obowiązek wyjaśnienia dokładnego stanu faktycznego, ale także na wniosek strony. Ma to miejsce zwłaszcza w sytuacji, gdy to właśnie strona kwestionuje zasadnicze elementy stanu faktycznego, czyli opinię biegłego. To stronie, która kwestionuje dowód z opinii, powinno zależeć na przedstawieniu takich dowodów i argumentacji, aby wykazać swoje racje¹².

Organ prowadzący postępowanie dowodowe nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii biegłego, ponieważ nie dysponuje wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły. Mimo to organ powinien dokonać oceny tego dowodu pod względem formalnym, tj. zbadać, czy dowód ten został wystawiony (podpisany) przez uprawnioną osobę w przypisanej przez właściwe przepisy formie, czy zawiera wymagane przepisami prawa elementy treści, czy jest uzasadniony, czy zawarta w opinii konkluzja nie jest sprzeczna z jej uzasadnieniem. Organ zobowiązany jest również ocenić, czy opinia przedstawiona przez biegłego nie zawiera niejasności, pomyłek, braków, które powinny być sprostowane lub uzupełnione, żeby dokument ten miał wartość dowodową. W postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada inkwizycyjności. W związku z tym, że to organ administracji publicznej ostatecznie rozstrzyga sprawę, ocena wartości dowodowej opinii, jej wiarygodności i przydatności dla rozstrzygnięcia sprawy należy do obowiązków organu¹³. Obowiązek oceny opinii biegłego, jak każdego dowodu w sprawie, zachodzi także wtedy, gdy strony postępowania nie wniosły do opinii zastrzeżeń¹⁴.

Podsumowując powyższe, należy podkreślić, że organ, oceniając swobodnie opinię biegłego na podstawie zasad wiedzy, nie jest skrepowany tą opinią. Dokonując jej oceny, może ją przyjąć, jeżeli uzna ją za trafną. Może też ją całkowicie lub częściowo zdyskwalifikować i przyjąć własną, odmienną, opartą na nauce lub doświadczeniu. To organ, a nie biegły decyduje o załatwieniu sprawy. Biegły jest powołany jedynie do wydania opinii w kwestii faktycznej, której rozstrzygnięcie jest niezbędne do wydania przez organ decyzji. Opinia biegłego jest więc dla organu narzędziem, które powinno mu pomóc w rozstrzygnięciu kwestii faktycznej. Jednak organ jest zobowiązany do tego, żeby tę kwestię rozstrzygnąć samemu i we własnym imieniu¹⁵.

¹² Wyrok NSA z dnia 18 maja 2023 r., III OSK 7725/21, LEX nr 3574435.

¹³ Zob.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2008 r., I SA/Wa 259/07, LEX nr 489594.

¹⁴ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 maja 2014 r., II SA/Łd 1349/13, LEX nr 1467992.

¹⁵ B. Adamiak, *Komentarz do art. 84 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 565.

DOWÓD Z DOKUMENTU PRYWATNEGO W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Kodeks postępowania administracyjnego nie definiuje pojęcia dokumentu prywatnego. W doktrynie przyjmuje się, że dokument ten, analogicznie jak w postępowaniu cywilnym, stanowi dowód na to, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w nim¹⁶.

Moc dowodowa dokumentów prywatnych (podobnie jak zagranicznych dokumentów urzędowych) nie została uregulowana kodeksowo. W związku z tym przyjmuje się, że dokumenty tego rodzaju podlegają swobodnej ocenie dowodów dokonywanej przez organ orzekający¹⁷. Dokonując oceny mocy dowodowej tego środka dowodowego, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż skoro art. 76 k.p.a. traktujący o dokumentach urzędowych w § 3 zezwala w stosunku do tych dokumentów na przeprowadzenie dowodu przeciwko treści w nich zawartej, to tym bardziej dopuszczalne jest przeprowadzenie wszelkich dowodów co do treści zawartej w dokumencie wystawionym przez osobę prywatną¹⁸.

Dowodem z dokumentu w postępowaniu administracyjnym może być opinia podmiotu posiadającego wiadomości specjalne, przygotowana na zlecenie strony bądź organu poza postępowaniem. Opinie takie stanowią co do zasady dokumenty prywatne¹⁹. Organ administracji publicznej w żaden sposób nie jest związany oceną zawartą w takim dokumencie. Są to prywatne ekspertyzy, które należy traktować jako uzupełnienie wyjaśnień strony, poparte stanowiskiem uwzględniającym wiadomości specjalne²⁰. Opinią biegłego jest opinia osoby, do której zwrócił się organ w postępowaniu. Stanowisko ekspertów przedstawionych na zlecenie strony nie jest opinią biegłego. Jednakże dowodów tych nie może dyskwalifikować to, że są one dokumentami prywatnymi. Nie wiążą one organu administracji, jednak tak jak każdy dowód podlegają jego ocenie. Dowód z dokumentu prywatnego powinien zostać przeanalizowany, a uwagi co do tego dowodu powinny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji organu rozpoznającego sprawę²¹.

¹⁶ F. Elżanowski, *Komentarz do art. 76 k.p.a.*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 774.

¹⁷ B. Adamiak, *Komentarz do art. 76 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 532.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 1999 r., I SA 1941/98, LEX nr 48563.

¹⁹ A. Bochentyn, *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 56.

²⁰ P. Daniel, *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013, s. 173.

²¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2007 r., II SA/Bd 807/07, LEX nr 491844.

RAPORT ODDZIAŁYWANIA PRZEDSIĘWZIĘCIA NA ŚRODOWISKO JAKO DOWÓD Z DOKUMENTU PRYWATNEGO

Podstawowym elementem postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia jest ocena oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku²² ocena ta obejmuje weryfikację raportu o oddziaływaniu inwestycji na środowisko, uzyskanie i uwzględnienie uzgodnień i opinii oraz zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu, w tym rozpatrzenie uwag i zarzutów do raportu. Należy podkreślić, że raport poprzedzający wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych powinien mieć charakter kompleksowy i odnosić się do wszystkich możliwych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia, jak i wskazywać, jakie w tym zakresie obowiązują standardy ochrony środowiska oraz czy zamierzona inwestycja mieści się w ich ramach²³. Ustawa ooś nie definiuje samego pojęcia tego raportu, a jedynie wskazuje jego elementy²⁴. Aktualnie raport oceny oddziaływania na środowisko powinien uwzględniać oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia, w czasie którego określa się, analizuje oraz ocenia takie kryteria, jak:

- bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi; dobra materialne; zabytki; krajobraz, w tym krajobraz kulturowy; wzajemne oddziaływanie między elementami wymienionymi powyżej; dostępność do złóż kopalin;
- ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych;
- możliwości oraz sposoby zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i zmniejszania jego nasilenia;
- wymagany zakres monitoringu²⁵.

W postępowaniu w sprawie określenia warunków środowiskowych raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko stanowi podstawowy dowód w sprawie z uwagi na fakt, że w postępowaniu tym wymagana jest wiedza specjalistyczna. Dlatego też raport ten ma charakter specjalistycznego opracowania uwzględniającego aktualny stan prawny w zakresie jego wymagań formalnych. Autor takiego opracowania powinien posiadać wiedzę specjalistyczną. Z punktu widzenia zasad postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, raport jest dokumentem prywatnym. Nie stanowi on opinii biegłego,

²² Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r., poz. 1094, ze zm.), dalej: ustawa ooś.

²³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 maja 2017 r., II SA/Po 199/17, LEX nr 2330125.

²⁴ O. Józefczyk, A. Zieliński, *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko*, [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 152.

²⁵ J. Krystek, *Ocena oddziaływania na środowisko. Teoria i praktyka*, Warszawa 2020, s. 259.

ale jest to dokument, który posiada szczególną moc dowodową wynikającą przede wszystkim z kompleksowej oceny przedsięwzięcia²⁶.

Od 1 stycznia 2017 r. autorem raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinna być osoba, która:

1. ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce, co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie na kierunkach związanych z kształceniem w zakresie: nauk ścisłych z dziedzin nauk chemicznych; nauk przyrodniczych z dziedzin nauk biologicznych oraz nauk o Ziemi; nauk technicznych z dziedzin nauk technicznych z dyscyplin: biotechnologia, górnictwo i geologia inżynierska, inżynieria środowiska; czy też nauk rolniczych, leśnych i weterynaryjnych z dziedzin nauk rolniczych, nauk leśnych lub

2. ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce, studia pierwszego stopnia lub drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie, i posiada co najmniej 3-letnie doświadczenie w pracach w zespołach autorów przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko lub była co najmniej pięciokrotnie członkiem zespołów autorów przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko²⁷.

Raport oddziaływania na środowisko, jako dokument wytworzony przez wnioskodawcę, pomimo że informacje w nim przedstawione stanowią podstawę prowadzenia oceny oddziaływania, nie korzysta z domniemania zgodności jego treści ze stanem faktycznym. Dlatego też zawarte w nim stwierdzenia dotyczące faktów czy analiz podlegają ocenie jak każdy dowód w sprawie, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów – obowiązującej w postępowaniu administracyjnym²⁸. Raport jako dowód podlega ocenie na zasadach określonych w art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. i art. 80 k.p.a. Organ jest zobowiązany do oceny zawartości raportu w kontekście spełnienia przez niego warunków, o jakich mowa w art. 66 ustawy ooś oraz jego aktualności i rzetelności sporządzenia. Organ nie jest zatem związany treścią raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, co powoduje, że dokonując jego oceny, powinien dążyć do wydania orzeczenia odpowiadającego wyrażonej w art. 7 k.p.a. zasadzie prawdy obiektywnej²⁹. Jako dokument prywatny raport ten nie korzysta z domniemania prawdziwości. Rola organu nie sprowadza się jedynie do weryfikacji, czy dokument spełnia wymagania stawiane mu przez przepisy prawa, ale też do

²⁶ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2023 r., III OSK 1514/21, LEX nr 3477522.

²⁷ Zob. 74a ust. 2 ustawy ooś.

²⁸ P. Otawski, *Komentarz do art. 66 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 379.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2023 r., III OSK 1514/21, LEX nr 3477522.

oceny, czy zawarte w nim informacje są wiarygodne³⁰. Zadaniem organu prowadzącego postępowanie jest w pierwszej kolejności sprawdzenie raportu pod względem spełnienia wymogów formalnych oraz materialnych. Ponadto obowiązkiem organu jest również weryfikacja materiałów stanowiących podstawę sporządzonego raportu. Ustalenia zawarte w raporcie mogą służyć wydaniu decyzji, gdy raport jest rzetelny, spójny, wolny od niejasności i nieściśłości. Pamiętać należy, że raport może być kwestionowany przez strony, jak również przez przedstawicieli społeczeństwa³¹.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, który jest elementem postępowania wyjaśniającego, przed wydaniem decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, jest opracowywany na zlecenie podmiotu zainteresowanego realizacją przedsięwzięcia. Ma on charakter dokumentu prywatnego inwestora będącego dowodem w postępowaniu administracyjnym. Raport ten oceniany jest przez organ wydający decyzję określającą uwarunkowania środowiskowe, a uczestnicy postępowania mają możliwość zgłoszenia zastrzeżeń dotyczących tego dowodu. Zastrzeżenia te jednak nie mogą być gołosłowne, lecz powinny być poparte np. ekspertyzą, która w sposób udokumentowany wskazuje na wady raportu³². Szczególna moc dowodowa raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wynika z kompleksowego charakteru analizy planowanego do realizacji przedsięwzięcia. Podważenie jego ustaleń mogłoby nastąpić jedynie poprzez przedstawienie równie kompletnej analizy uwarunkowań środowiskowych (tzw. kontrraportu), sporządzonej przez specjalistów dysponujących równie fachową wiedzą jak autor raportu, których wnioski pozostawałyby w rażącej sprzeczności z wnioskami zawartymi w raporcie przedłożonym przez inwestora³³. Złożenie kontrraportu musi jednak nastąpić w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym³⁴.

Efektywność procedury oceny oddziaływania inwestycji na środowisko zależy od wysokiej jakości prognozy jak i raportu, które muszą być sporządzone przez ekspertów dysponujących odpowiednią wiedzą. W świetle art. 74a ust. 2 ustawy o oś wymóg posiadania określonych w tym przepisie kwalifikacji dotyczy zarówno osoby sporządzającej raport, jak i osoby, która go uzupełnia i składa dodatkowe wyjaśnienia co do jego treści. Dlatego też raport nie może być rozumiany formalnie wyłącznie jako pierwotny dokument, ale obejmuje również jego uzupełnienia czy np. aneksy, które również muszą być sporządzone przez osobę posiadającą kwalifikacje określone w tym przepisie³⁵.

³⁰ J. Śliwa, *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, „Samorząd Terytorialny” 2015, 9, s. 37.

³¹ Wyrok NSA z dnia 9 maja 2023 r., III OSK 3374/21, LEX nr 3555050.

³² Wyrok NSA z dnia 18 marca 2009 r., II OSK 383/08, LEX nr 526577.

³³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 maja 2017 r., II SA/Po 199/17, LEX nr 2330125.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2021 r., III OSK 258/21, LEX nr 3171689.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2019 r., II OSK 750/19, LEX nr 2715836.

PODSUMOWANIE

W postępowaniu administracyjnym obowiązuje otwarty katalog środków dowodowych, który nie jest zhierarchizowany pod względem wartości. Zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych czy też oględziny. Zatem brak jest podstaw prawnych do tego, aby przyjąć pierwszeństwo dowodu z dokumentów w stosunku do dowodu z opinii biegłych lub na odwrót³⁶.

Dla prawidłowego rozstrzygnięcia w zakresie uwarunkowań środowiskowych największe znaczenie będzie miało postępowanie dowodowe, które co do zasady nie będzie się różniło od reguł ogólnych przewidzianych Kodeksem postępowania administracyjnego. Jednakże w odniesieniu do postępowań, w ramach których przeprowadzana jest właściwa ocena oddziaływania na środowisko, przeprowadzany jest szczególny środek dowodowy w postaci raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko³⁷. Raport ten stanowi kluczowy dowód w sprawach dotyczących ustalenia środowiskowych uwarunkowań danego przedsięwzięcia. W konsekwencji organy administracji mają obowiązek ocenić na podstawie art. 80 k.p.a. wartość dowodową raportu. Ewentualny brak dostatecznego odniesienia się do istotnych kwestii oznacza, że raport w tym zakresie może zostać uznany za niespełniający wymogów ustawowych³⁸.

Z punktu widzenia zasad postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko raport jest dokumentem prywatnym. Nie stanowi on opinii biegłego w rozumieniu art. 84 k.p.a. Jest to dokument, który posiada szczególną moc dowodową, która wynika przede wszystkim z kompleksowej oceny przedsięwzięcia. Ten szczególny charakter raportu wynika z jego celu, jakim jest określenie oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko, oraz ze specyfiki postępowania w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. To postępowanie toczy się z udziałem społeczeństwa, tzn. z udziałem podmiotów, które nie muszą dysponować w tego rodzaju sprawach interesem prawnym ani nawet interesem faktycznym, ale ustawodawca zapewnia im dostęp do informacji o wpływie danego przedsięwzięcia na środowisko³⁹.

³⁶ Zob.: wyrok NSA z dnia 28 maja 2020 r., I GSK 1768/19, LEX nr 3065177.

³⁷ G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 205.

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2018 r., IV SA/Wa 51/18, LEX nr 2739259.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 9 maja 2023 r., III OSK 3374/21, LEX nr 3555050.

Bibliografia

Literatura

Adamiak B., *Komentarz do art. 76 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.

Adamiak B., *Komentarz do art. 84 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.

Bochentyn A., *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.

Daniel P., *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013.

Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.

Elżanowski F., *Komentarz do art. 76 k.p.a.*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.

Elżanowski F., *Komentarz do art. 84 k.p.a.*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.

Józefczyk O., Zieliński A., *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko*, [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021.

Knysiak-Sudyka H. (red.), *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, Warszawa 2021.

Krystek J., *Ocena oddziaływania na środowisko. Teoria i praktyka*, Warszawa 2020.

Otawski P., *Komentarz do art. 66 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2020.

Śliwa J., *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, „Samorząd Terytorialny” 2015, 9.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2019 r., II OSK 2667/17, LEX nr 2629800.

Wyrok NSA z dnia 24 lipca 2019 r., II OSK 2260/17, LEX nr 2743102.

Wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., II OSK 950/15, LEX nr 2169215.

Wyrok NSA z dnia 10 marca 2021 r., II OSK 1946/19, LEX nr 3153088.

Wyrok NSA z dnia 18 maja 2023 r., III OSK 7725/21, LEX nr 3574435.

Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 1999 r., I SA 1941/98, LEX nr 48563.

Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2023 r., III OSK 1514/21, LEX nr 3477522.

Wyrok NSA z dnia 9 maja 2023 r., III OSK 3374/21, LEX nr 3555050.

Wyrok NSA z dnia 18 marca 2009 r., II OSK 383/08, LEX nr 526577.

Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2021 r., III OSK 258/21, LEX nr 3171689.

Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2019 r., II OSK 750/19, LEX nr 2715836.

Wyrok NSA z dnia 28 maja 2020 r., I GSK 1768/19, LEX nr 3065177.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2023 r., III SA/Gl 103/23, LEX nr 3549990.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2022 r., VI SA/Wa 2210/22, LEX nr 3501840.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2008 r., I SA/Wa 259/07, LEX nr 489594.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 października 2009 r., IV SA/Po 372/09, LEX nr 574096.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 maja 2014 r., II SA/Łd 1349/13, LEX nr 1467992.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2007 r., II SA/Bd 807/07, LEX nr 491844.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 maja 2017 r., II SA/Po 199/17, LEX nr 2330125.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2018 r., IV SA/Wa 51/18, LEX nr 2739259.

Akty normatywne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775, ze zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r., poz. 1094, ze zm.).