

ANNA HAŁADYJ<sup>1</sup>

# Czy eksperci są nadal „kompetentni”? – refleksje na temat ewolucji przepisów dotyczących wykonawców raportów o oddziaływaniu na środowisko

## Streszczenie

Oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) są narzędziem, które pozwala przewidywać środowiskowe skutki projektowanego rozwoju lub zagospodarowania. Nie ulega wątpliwości, że bazowym elementem EIA jest raport OOŚ: a skoro tak, to należy zadać pytanie o to, kto jest uprawniony do sporządzania raportu i jakie wiadomości specjalne winien posiadać autor (autorzy) raportu.

Celem opracowania czynię prezentację ewolucji uprawnień wykonawców OOŚ od lat 70. do czasów współczesnych przedstawioną z perspektywy nauk prawnych.

Wdrożenie znowelizowanej dyrektywy 2011/92 nastąpiło od 1 stycznia 2017 r. poprzez wprowadzenie formalnych kryteriów wykształcenia i (lub) doświadczenia dla wykonawców ocen, które zostały złagodzone nowelizacją z 19 lipca 2019 r.

W opracowaniu stawiam tezę o istnieniu stałej tendencji obniżania wymagań wobec autorów raportów, czyniącą regulację krajową sprzeczną z duchem dyrektywy 2011/92.

Metody badawcze stosowane w opracowaniu obejmują przede wszystkim metodę dogmatyczną, metodę wykładni zgodnej oraz – w mniejszym zakresie – metodę porównawczą i historyczną.

**Słowa kluczowe:** raport OOŚ, kompetentni eksperci, jakość OOŚ, ewolucja uprawnień ekspertów OOŚ

---

<sup>1</sup> Dr hab. Anna Haładyj – prof. KUL Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Polska; e-mail: ahaladyj@kul.pl; ORCID: 0000-0002- -8827-3657.

ANNA HAŁADYJ

# Are Polish EIA Experts Still “Competent”? Remarks on the Evolution of the Provisions Regarding Practitioners Involved in the Preparation of Environmental Impact Assessment Reports

## Abstract

Environmental impact assessment (EIA) is a tool that allow predicting the environmental effects of a project. Undoubtedly, the basic element of the EIA is the EIA report: and if so, the question arises who is qualified to prepare the report.

The purpose of the study is to present the evolution of the rights of EIA report experts from the 1970s to modern times, presented from the perspective of legal sciences.

The implementation of the amended Directive 2011/92 took place from 1 January 2017 by introducing formal education criteria and/or experience for EIA experts, which were softened by the amendment of 19 July 2019.

In the study, I put forward the thesis that there is a tendency in Polish legislation to lower the requirements for EIA experts, which makes national regulation contrary to the spirit of Directive 2011/92.

Research methods used in the study include primarily the dogmatic approach, the method of consistent interpretation, and – to a lesser extent – the comparative and historical method.

**Keywords:** EIA report, competent experts, effectiveness of EIA process, evolution of EIA experts’ qualifications

## Wprowadzenie

Oceny oddziaływania na środowisko (OOS) są narzędziem, która pozwala przewidywać środowiskowe skutki projektowanego rozwoju lub zagospodarowania<sup>2</sup>. OOS jest zarówno zbiorem technik i metod wyceny wpływu projektowanej działalności na środowisko, jak i zestawem zaleceń do ograniczenia jej negatywnych skutków oraz procedurą dostarczającą niezbędnych informacji, angażującą społeczeństwo w proces podejmowania decyzji co do jej dalszego rozwoju<sup>3</sup>. Współcześnie procedura ta kończy się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Nie ulega wątpliwości, że najistotniejszym dowodem w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest raport OOS stanowiący „merytoryczną podstawę ustalenia przez organ ochrony środowiska treści przedmiotowej decyzji”<sup>4</sup>. A skoro tak, to należy zadać pytanie o to, kto jest uprawniony do sporządzania raportu i jakie wiadomości specjalne winien posiadać autor (autorzy) raportu, by opracowanie to mogło stanowić merytorycznie prawidłowe i kompletne opracowanie, w oparciu o które organ ochrony środowiska dokona oceny oddziaływań środowiskowych planowanego przedsięwzięcia.

Pytanie to jest zasadne także dlatego, że na przestrzeni lat kwestia kompetencji autorów raportów OOS przeszła znamiennej ewolucję, której efekt stanowi nowelizacja ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z 19 lipca 2019 r.<sup>5</sup>. Wprowadziła ona kolejne złagodzenie wymagań adresowanych do twórców raportów (i prognoz o oddziaływaniu na środowisko skutków realizacji projektowanego dokumentu). Podkreślenia wymaga, że uprawnienia do sporządzania raportów ewoluowały poprzez instytucję rzeczoznawców z listy ministra/wojewody, a następnie biegłych ds. OOS, przez całkowity brak kryteriów do sporządzania raportów (w latach 2000–2016), po rozwiązaniu wprowadzone

<sup>2</sup> A. Tyszecki, *Wytyczne do procedury wykonywania ocen oddziaływania na środowisko*, Gdańsk 1996, s. 1.

<sup>3</sup> K. Dubel, *Rola ocen oddziaływania na środowisko w systemie planowania przestrzennego*, Wrocław 2005, s. 40.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 45.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r., poz. 1712.

w związku z wymogiem unijnym, by opracowania te przygotowywali „kompetentni eksperci”. Ten ostatni wymóg został wprowadzony w związku z nowelizacją<sup>6</sup> 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<sup>7</sup>, w ramach której wskazano na konieczność podniesienia jakości OOS także poprzez wprowadzenie kryteriów dla wykonawców. Przyjęcie rozwiązań określających te kryteria pozostawiono jednak państwom członkowskim z uwagi na fakt, że w poszczególnych krajach stosowane były różne rozwiązania, jak akredytacja lub przez wymogi związane z profesjonalizmem i fachowością (doświadczenie i wykształcenie)<sup>8</sup>, dobrowolne zrzeczenie i certyfikacja znakami jakości lub – jak w przypadku Polski – całkowity brak wymagań.

Doświadczenia polskie we wprowadzaniu surowych kryteriów dla twórców raportów, obowiązujących od lat 70. do 2000 r., z których bez głębszej refleksji zrezygnowano wprowadzając nowe rozwiązania w zakresie ocen oddziaływania na środowisko (najpierw epizodyczna ustawą z 2000 r., a następnie – ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska) należy ocenić krytycznie na tle wymogów współcześnie formułowanych w prawie UE.

Wdrożenie znowelizowanej dyrektywy 2011/92 nastąpiło od 1 stycznia 2017 r. poprzez wprowadzenie formalnych kryteriów wykształcenia i (lub) doświadczenia dla wykonawców ocen, które zostały złagodzone nowelizacją z 19 lipca 2019 r.

Pozwala to na sformułowanie tezy o stale postępującej tendencji do liberalizacji przepisów krajowych w zakresie kryteriów uprawnień twórców raportów (wykonawców ocen), chwilowo jedynie wzmocnionych koniecznością przyjęcia jakiegokolwiek standardu odpowiadającego wymogom prawidłowego wdrożenia, bez żadnych merytorycznych gwarancji dla podniesienia jakości raportów.

Celem opracowania czynię prezentację ewolucji uprawnień wykonawców ocen od lat 70. do czasów współczesnych przedstawioną z perspektywy nauk prawnych. Pomijam w niej inne aspekty efektywności procesu oceny oddziaływania na środowisko niż dotyczący osoby twórcy raportu OOS, odsyłając czytelnika do najnowszej literatury przedmiotu w tym zakresie<sup>9</sup>, zdaniem J. Sommera bowiem, efektywne

<sup>6</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, OJ L 124, 25.04.2014, s. 1–18.

<sup>7</sup> OJ L 26, 28.01.2012, s. 1–21.

<sup>8</sup> J. Glasson, R. Therivel, *Introduction the Environmental Impact Assessment*, 5 wyd., New York 2019, s. 65.

<sup>9</sup> Zob. np. R. Therivel, A. González, *Introducing SEA effectiveness*, „Impact Assessment and Project Appraisal”, 2019, 37(3–4), s. 181–187; M. Jones, A. Morrison-Saunders, *Embracing evolutionary change to advance impact assessment (IA)*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2020, 38(2), s. 100–103; M. Cashmore, R. Gwilliam, R. Morgan, D. Cobb, A. Bond, *The interminable issue of effectiveness:*

funkcjonowanie obejmuje także kwestie związane z podmiotami dokonującymi oceny („zakres podmiotowy” oceny)<sup>10</sup>. W opracowaniu stawiam tezę o istnieniu stałej tendencji obniżania wymagań wobec autorów raportów, czyniącą regulację krajową sprzeczną z duchem dyrektywy 2011/92.

Metody badawcze stosowane w opracowaniu obejmują przede wszystkim metodę dogmatyczną, metodę wykładni zgodnej oraz – w mniejszym zakresie – metodę porównawczą i historyczną.

## Rzeczoznawcy i biegli ds. ocen oddziaływania na środowisko

W doktrynie wyrażane są poglądy, że początków instytucji ocen oddziaływania na środowisko można dopatrywać się w postanowieniach ustawy o ochronie przyrody z 1949 r., która zobowiązywała władze państwowe do zasięgnięcia opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody w sprawach zamierzeń mogących wpływać w sposób istotny na równowagę sił przyrody, co stanowiło „funkcjonalny ekwiwalent procedury oceny oddziaływania na środowisko”<sup>11</sup>. Podobnie przepisy ustawy Prawo wodne z 1974 r. zakładały możliwość żądania przedłożenia przez wnioskodawcę ekspertyzy co do oddziaływania zamierzonego korzystania z wody na środowisko. Zarówno ich zakres, jak i metodologia różniły się znacznie od zakresu i metodologii ocen oddziaływania na środowisko<sup>12</sup>, stanowiły one jednak „załączkową formę ocen oddziaływania na środowisko”<sup>13</sup>.

Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>14</sup> w swym pierwotnym brzmieniu przewidywała możliwość zażądania od inwestora, a także od właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego albo zespołu obiektów przedłożenia opinii sporzą-

---

*substantive purposes, outcomes and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2004, 22(4), s. 295–310; F.P. Retief, T.B. Fischer, R.C. Alberts, C. Roos, D.P. Cilliers, *An administrative justice perspective on improving EIA effectiveness*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2019, 38(2), s. 151–155.

<sup>10</sup> J. Jendrośka, *Oceny oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna: charakter prawny i struktura regulacji*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006, s. 79.

<sup>11</sup> W. Radecki, *Nowe przepisy o udostępnianiu informacji o środowisku oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, cz. I – Uwagi ogólne, przedmiot regulacji prawnej, zagadnienia organizacyjne, „Problemy Ekologii” 2001, 1.

<sup>12</sup> J. Sommer, *Oceny oddziaływania na środowisko w znowelizowanej ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1998, 3, s. 2.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 244. Ich omówienia dokonują: A. Barczak, M. Łazor, A. Ogonowska, *Oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim ze wzorami dokumentów i schematami*, Warszawa 2018, s. 38.

<sup>14</sup> Dz.U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6, dalej cytowana jako u.o.k.ś.

dzanej przez rzeczoznawcę, co do oddziaływania inwestycji lub obiektu budowlanego albo zespołu obiektów na środowisko (art. 70). Do sporządzania tych opinii uprawnione były podmioty wpisane na listę prowadzoną podówczas przez Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Rzeczoznawcami mogli być: szkoły wyższe, instytuty naukowe, instytuty naukowo-badawcze, inne jednostki prowadzące działalność naukowo-badawczą oraz stowarzyszenia naukowe, naukowo-techniczne i osoby fizyczne. Z czasem, po pojawieniu się wskazań lokalizacyjnych dla inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi w ramach ustawy o planowaniu przestrzennym (z 12.07.1984 r.), wprowadzono wymóg dołączenia do wniosku o ich wydanie opinii rzeczoznawcy dotyczącej przewidywanego oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko<sup>15</sup>.

Nowelizacja ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 27 kwietnia 1989 r.<sup>16</sup> wprowadziła do rozdziału poświęconego ochronie środowiska przy realizacji inwestycji nowe brzmienie art. 70. Zgodnie z nim właściwy organ administracji mógł decyzją zobowiązać inwestora, a także właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego albo zespołu obiektów do przedstawienia, oceny oddziaływania inwestycji lub obiektu budowlanego albo zespołu obiektów na środowisko. Klasyfikacja inwestycji określona została w zarządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz warunków, jakim powinna odpowiadać sporządzona przez rzeczoznawcę ocena oddziaływania inwestycji obiektów budowlanych na środowisko<sup>17</sup>. Zgodnie z zarządzeniem ocena była fachową ekspertyzą<sup>18</sup>, przygotowywaną przez rzeczoznawcę wskazanego przez organ z listy rzeczoznawców Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (MOŚZNiL) (art. 68 ust. 5 u.o.k.ś.). Od 1993 r. „wskazany rzeczoznawca” stał się „biegłym z listy rzeczoznawców Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa”<sup>19</sup>. Kolejna nowelizacja u.o.k.ś. (z 29.08.1997 r.)<sup>20</sup> spowodowała rozbudowę przepisów wraz z delegacją dla Ministra Ochrony Środowiska, Zaso-

<sup>15</sup> A. Haładaj, *Ewolucja sytemu ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć w polskim systemie prawnym – aspekty proceduralne*, [w:] L. Preisner (red.), *Środowiskowe bariery i czynniki rozwoju gospodarczego Polski*, Kraków 2006, s. 93.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 27.04.1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. Nr 26, poz. 139.

<sup>17</sup> M.P. 16, poz. 126.

<sup>18</sup> Z. Bukowski, *Komentarz do art. 46*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska – komentarz*, Warszawa 2008, s. 131.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy – Prawo wodne, Dz.U. z 1993 r. Nr 40, poz.183.

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 133, poz. 855.

bów Naturalnych i Leśnictwa do wydania rozporządzenia określającego tryb i zasady ich powoływania<sup>21</sup>; na jego podstawie uprawnienia biegłego stwierdzał Minister OŚZNiL i wydawał świadectwo, jak też prowadził listę biegłych (art. 70a ust. 1 i 2 u.o.k.ś.)<sup>22</sup>.

Wśród kryteriów, które musiał spełnić wnioskodawca ubiegający się o wpis na listę biegłych, znalazły się: ukończenie studiów wyższych, praktyka zawodowa (co najmniej pięcioletnia – w zakresie, w którym kandydat ubiega się o nadanie uprawnień biegłego), autorstwo lub współautorstwo co najmniej pięciu opracowań z zakresu ochrony środowiska (w szczególności: ocen oddziaływania na środowisko, prognoz skutków wpływu ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko, planów ochrony rezerwatów, parków narodowych, parków krajobrazowych, operatów i opinii z zakresu postępowania wodnoprawnego); posiadanie co najmniej pięcioletniego stażu pracy w administracji publicznej na stanowisku kierowniczym lub samodzielnym, związanym z rozpatrywaniem ww. opracowań uznawano za równoznaczne ze spełnieniem wymagań z tego obszaru. Uprawnienia biegłego można było uzyskać w następujących zakresach: postępowania wodnoprawnego, ochrony przyrody, sporządzania prognoz skutków wpływu ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko, sporządzania ocen oddziaływania na środowisko. Wszczęcie postępowania o nadanie uprawnień biegłego następowało na pisemny wniosek osoby ubiegającej się o wpis na listę biegłych, z załącznikami obejmującymi m.in. oświadczenie o korzystaniu w pełni z praw publicznych i posiadaniu pełnej zdolności do czynności prawnych, odpis dyplomu ukończenia szkoły wyższej, zaświadczenie potwierdzające praktykę zawodową, oraz wykaz opracowań autorstwa lub współautorstwa osoby ubiegającej się o nadanie uprawnień biegłego, z podaniem roku wykonania i miejsca udostępnienia.

Nadanie uprawnień następowało w wyniku postępowania kwalifikacyjnego obejmującego spełnienie wyżej wymienionych wymagań formalnych oraz egzaminu pisemnego i ustnego, obejmującego sprawdzenie umiejętności praktycznego stosowania posiadanej wiedzy i znajomości przepisów prawa w zakresie wymienionym we wniosku, w stopniu niezbędnym do wykonywania zadań biegłego, prowadzonego przez „Komisję kwalifikacyjną do spraw uprawnień biegłych”, powołaną przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. W jej skład wchodził specjalista i w zakresie, w którym prowadzony był egzamin, lub posiadający znajomość przepisów prawa w tym zakresie. Wpisu na listę biegłych

<sup>21</sup> Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 16 września 1998 r. w sprawie biegłych z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 122, poz. 806.

<sup>22</sup> Od 1.01.1998 r. wybrane uprawnienia Ministra w tym zakresie przejął wojewoda.

dokonywał Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa po pozytywnym przejściu egzaminu, nadając w ten sposób uprawnienia biegłego kandydatowi. W przypadku wydania decyzji o odmowie nadania uprawnień biegłego z powodu negatywnego wyniku egzaminu, ponowny wniosek o wszczęcie postępowania o nadanie uprawnień biegłego mógł być rozpatrzony po upływie dwóch lat od daty wydania decyzji.

Godny podkreślenia jest fakt, że uprawnienia biegłego podlegały cofnięciu „w przypadku stwierdzenia przez komisję kwalifikacyjną, że biegły nie wykonuje swoich zadań z należytą starannością albo zgodnie z zasadami współczesnej wiedzy technicznej lub obowiązującymi przepisami”. Z faktu obowiązywania przedmiotowej regulacji można wysnuć wniosek, że ówczesny ustawodawca dostrzegł istotne korzyści dla jakości postępowania dowodowego wynikające z udziału w nim wspomnianego biegłego nawet mimo ryzyka zniekształcenia wyników analiz dokonywanych przez ten podmiot wypływającego z zależności finansowej biegłego od wnioskodawcy<sup>23</sup>.

Rozbudowa tych przepisów, wprowadzająca szczegółowe wymogi przedmiotowe co do zakresu wpisu oraz kryteria umożliwiające jego dokonanie, spotkała się z krytyką w doktrynie prawa ochrony środowiska. J. Sommer wskazywał przede wszystkim, że szczegółowe uregulowanie wymogów wobec biegłego, wydaje się niecelowe, gdyż „nie chodzi tu o nadanie uprawnień do wykonywania w sposób samodzielny określonych czynności zawodowych mogących powodować niebezpieczeństwo powszechne (np. uprawnienia budowlane), ale chodzi o wydawanie opinii ocenianych przez organ na tle całości materiału zgromadzonego w sprawie”<sup>24</sup>. Dodatkowym argumentem przeciwko określaniu kompetencji biegłych ds. OOS była – jego zdaniem – niedookreśloność kwalifikacji, których wymagano od biegłych. Sporządzanie OOS wymaga bowiem interdyscyplinarnej i wszechstronnej analizy relacji między projektowanym działaniem człowieka a środowiskiem przyrodniczym. Wymaga to uwzględnienia rozmaitych dziedzin wiedzy i doświadczenia praktycznego, a więc o tym, kto może sporządzić dokumentację (raport OOS) powinien przesądzać charakter sprawy. Podnosił on także, że skoro oceny muszą się opierać na wielu dyscyplinach naukowych i umiejętnościach praktycznych, należałoby się zastanowić nad zróżnicowaniem uprawnień biegłych odpowiednio do posiadanych kompetencji naukowych i praktycznych, jak również postulował by raport był przygotowywany przez zespół autorów<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> G. Samitowski, *Wymogi w zakresie autorstwa raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – kontrowersje*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, 11, s. 56.

<sup>24</sup> J. Sommer, *Oceny...*, s. 10.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 13.



Pomimo tych zastrzeżeń dostrzec należy, że po pierwsze osoba sporządzająca raport miała status biegłego (o czym poniżej), a po drugie, że przysługiwał jej status osoby zaufania publicznego<sup>26</sup>. Skutkiem uznania wykonawcy za biegłego było nadanie mu określonych uprawnień procesowych regulowanych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.). Fakt, że dokumentacja OOŚ sporządzona została przez biegłego, miał znaczenie w zakresie traktowania jej jako dowodu formalnego, z tym że organ nie był związany opinią biegłego i oceniał ją swobodnie na podstawie zasad wiedzy, co oznaczało, że mógł ją całkowicie lub częściowo zdyskwalifikować i przyjąć odmienną, własną, opartą na nauce i doświadczeniu ocenę stanu sprawy<sup>27</sup> (co wynika z naczelnej kodeksowej zasady – prawdy obiektywnej). Miało to także znaczenie w zakresie gwarantowania niezależności biegłego – do którego stosowano kodeksową instytucję wyłączenia biegłego. Na straży jego niezależności stały przepisy k.p.a. określające przesłanki wyłączenia biegłego w relacji zarówno do organów administracji, jak i do pozostałych uczestników postępowania, co doktryna oceniała pozytywnie, wskazując, że „Tak jak biegły nie może być zależny od zleceniodawcy, tak nie może być zależny od organów administracji publicznej”<sup>28</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że przyjęte rozwiązanie związane z powoływaniem najpierw rzeczoznawców, a następnie biegłych ds. ocen oddziaływania na środowisko miało służyć podniesieniu jakości dokumentacji OOŚ, choć doktryna ten mechanizm kontroli (typowy dla systemu centralnie sterowanego) krytykowała, uznając, że „ustawodawca dał się zwieść fałszywemu przekonaniu, że rozciąganie nadzoru administracyjnego wyeliminuje ewentualne nieprawidłowości”<sup>29</sup>. Był on też oceniany krytycznie jako niespójny i niedoprecyzowany<sup>30</sup>. Z perspektywy czasu nie można jednak nie dostrzegać, że system ten wprowadzał rozbudowane kryteria kontroli wstępnej kwalifikacji ekspertów oparte o zróżnicowane kryteria (do których omówienia powrócę w punkcie „Dyskusja”). System ten nie był wolny od wad: wpis miał charakter bezterminowy (ale Minister stwierdzał jego wygaśnięcie w przypadkach związanych z wyrokami skazującymi itp.). Biegli nie byli zobowiązani do podnoszenia kompetencji w ramach kształcenia doskonalącego (ustawicznego); u.o.k.ś. nie przewidziała także stworzenia (choćby dobrowolnego) samorządu zawodowego biegłych z zakresu ocen, który umożliwiałby weryfikację

---

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>30</sup> A. Juchnik, M. Pchałek, *Proces inwestycyjny przedsięwzięć liniowych na obszarach cennych przyrodniczo – kontekst prawny*, [w:] *Inwestycje na obszarach chronionych*, Słubice–Garbicz 2007.

(ale i obronę) autorów raportów, wobec których komisja kwalifikacyjna – powoływana wszak przez Ministra – stwierdzałaby, że biegły nie wykonuje swoich zadań z należytą starannością albo zgodnie z zasadami współczesnej wiedzy technicznej lub obowiązującymi przepisami.

## Uprawnienia do sporządzania raportu OOŚ w latach 2000–2016

System akredytacji biegłych ds. OOŚ został zlikwidowany ustawą epizodyczną z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zastąpioną od 1 października 2001 r. ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>31</sup>. Obie te ustawy wprowadziły założenie, że to inwestor-wnioskodawca jest odpowiedzialny za kształt i treść raportu o oddziaływaniu na środowisko: za jego strukturę oraz za udostępnienie do konsultacji danych wymaganych przepisami<sup>32</sup>. Nauka prawa ochrony środowiska była zgodna, że likwidacja wymogu wykonywania OOŚ przez biegłych sprawiła, że nie ma żadnych ograniczeń podmiotowych co do wykonawców raportu OOŚ<sup>33</sup>, a raport tym samym nie stanowi opinii biegłego – co z czasem utrwaliło się także w orzecznictwie sądów administracyjnych (choć powoli, na co zwraca uwagę A. Kosieradzka-Federczyk<sup>34</sup>).

W orzecznictwie i nauce prawa ochrony środowiska zgodnie przyjęto, że fakt, iż to inwestor wykonuje raport (co obejmuje również zlecenia wykonania raportu podmiotowi zewnętrznemu – „wykonawcy”<sup>35</sup>), nie pozbawia raportu obiektywizmu, a twórca raportu nie podlega wyłączeniu w trybie przepisów k.p.a.: „od osoby (czy osób) sporządzającej (sporządzających) raport wymaga się tylko wskazania nazwiska, nie zaś innych kryteriów, czy to pod względem fachowości, czy braku

<sup>31</sup> Z wyjątkiem zidentyfikowania istniejących w sąsiedztwie lub w bezpośrednim zasięgu oddziaływania autostrady albo drogi ekspresowej dóbr kultury oraz ustalenia wpływu na te dobra raport sporządzał biegły z listy rzeczoznawców ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego; tak A. Kosieradzka-Federczyk, *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, 1, s. 41.

<sup>32</sup> K. Nytko, *Oceny oddziaływania na środowisko*, Białystok 2007, s. 79.

<sup>33</sup> J. Jendrośka, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, [w:] idem (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska – komentarz*, Wrocław 2001, s. 251.

<sup>34</sup> A. Kosieradzka-Federczyk, op. cit., s. 47.

<sup>35</sup> J. Sommer, *Procesualne i materialnoprawne elementy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. Wojciecha Radeckiego*, Wrocław 2008, s. 211.

powiązań z wnioskodawcą<sup>36</sup>. Uznano też, że raport jest dokumentem prywatnym, a nie urzędowym<sup>37</sup>, przygotowywanym w związku z oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i na jej potrzeby. Oznacza to, że jako dokument prywatny nie korzysta z domniemania zgodności jego treści ze stanem faktycznym, jakim cieszą się dokumenty urzędowe<sup>38</sup>. To inwestor-zamawiający dokonuje wyboru wykonawcy w sposób swobodny, gdyż przepisy prawa nie wymagają od autora wykazania się specjalistyczną wiedzą teoretyczną ani praktyczną<sup>39</sup>. Tę każdorazowo weryfikuje podmiot zlecający przygotowanie raportu, oceniając, czy kandydat daje rękojmię przygotowania raportu w sposób prawidłowy<sup>40</sup>. W literaturze pojawił się nawet pogląd, że skoro od osoby sporządzającej raport wymaga się tylko wskazania nazwiska (co wynikało wprost z treści przepisów), to nie musi ona spełniać innych kryteriów czy to pod względem fachowości, czy braku powiązań z wnioskodawcą. Może go sporządzić praktycznie każdy, w tym teoretycznie nawet sam inwestor<sup>41</sup>.

Ten stan rzeczy zaczął z czasem być oceniany krytycznie: ze względu na fakt, że raport „ma szczególną moc dowodową, która wynika w szczególności z kompleksowej oceny przedsięwzięcia i analizy aspektów technologicznych, prawnych, organizacyjnych i logistycznych jego funkcjonowania w powiązaniu ze sobą”<sup>42</sup> i autor raportu, aby go sporządzić, musi posiadać wiedzę specjalistyczną z dziedziny, z którą planowane przedsięwzięcie się wiąże<sup>43</sup>, jednak „nie sposób nie zauważyć pewnego braku równowagi polegającego na tym, że z jednej strony wymaga się, aby raport był przygotowany rzetelnie, zawierał często szczegółowe i skomplikowane dane techniczne, opisywał złożone oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko, raport ma bowiem stanowić podstawowy dokument dla organu wnikliwie rozpatrującego sprawę, z drugiej strony osobom go przygotowującym prawo nie stawia żadnych wymagań, pozostawiając ich swobodny wybór inwestorowi”<sup>44</sup>. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym zauważane jest również, że podważenie ustaleń raportu mogłoby nastąpić jedynie, co do zasady, poprzez przedstawienie

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2007 r., IV SA/Wa 15/07, CBOSA.

<sup>37</sup> Wyrok NSA z dnia 21 marca 2017 r., II OSK 2316/15, LEX nr 2288614.

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2014 r., VIII SA/Wa 549/14, CBOSA.

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 9 lipca 2007 r., IV SA/Wa 15/07, CBOSA.

<sup>40</sup> A. Kosieradzka-Federczyk, op. cit., s. 48.

<sup>41</sup> J. Śliwa, *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, „Samorząd Terytorialny” 2015, 9, s. 33.

<sup>42</sup> Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2013 r., II OSK 639/13, CBOSA.

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2007 r., IV SA/Wa 15/0717, CBOSA.

<sup>44</sup> A. Kosieradzka-Federczyk, op. cit., s. 48.

równie kompletnej analizy uwarunkowań przyrodniczych<sup>45</sup> (tzw. kontrraportu), sporządzonej przez **specjalistów dysponujących równie fachową wiedzą jak autorzy raportu** (podkreślenie – A.H.), której wnioski pozostawałyby w rażącej sprzeczności do tych zawartych w raporcie przedłożonym przez inwestora<sup>46</sup>.

Ale jednocześnie stanowisko na temat wiedzy fachowej autorów raportu poddano krytyce – G. Samitowski podnosił, że „Przytaczane orzeczenie w sposób całkowicie nieuzasadniony kwestionuje prawo wnioskodawcy do samodzielnego kształtowania treści raportu. [...] Nawet gdy pomiędzy osobą autora raportu a osobą wnioskodawcy nie ma tożsamości, to raport nadal reprezentuje stanowisko wnioskodawcy jako strony postępowania. Autorowi raportu nie przysługuje w ramach postępowania żadna autonomia w stosunku do wnioskodawcy”<sup>47</sup>. Braku obiektywizmu upatruje się przede wszystkim w tym, że raport jest sporządzany przez inwestora (i na jego koszt), w którego interesie niewątpliwie jest wykazanie zasadności realizacji proponowanego przez niego wariantu przedsięwzięcia<sup>48</sup>.

Podnoszone wyżej zastrzeżenia dotyczące braku jakichkolwiek gwarancji kompetencji twórców raportów przy jednoczesnym wypracowaniu przez orzecznictwo stanowiska, że „Organ **nie jest zobowiązany do samodzielnego badania i ustalania parametrów w oparciu o wiedzę specjalistyczną, w sytuacji gdy dysponuje opinią, którą uznaje za wiarygodną i zupełną** [podkreślenie A.H.]. Ewentualny zarzut ogólnikowości oceny takiego dowodu mógłby być skuteczny jedynie wówczas, gdyby w toku postępowania stawiane były konkretne zarzuty, co do twierdzeń zawartych w raporcie, a organ administracji publicznej opierając się na takim raporcie nie odniósłby się do podnoszonych kwestii”<sup>49</sup> rzutowały na jakość procedur ocen oddziaływania na środowisko. Wiara pokładana w zdolność rynku do samoregulacji, poprzez mechanizmy konkurencji, które eliminowałyby osoby nieprzygotowane<sup>50</sup>, oraz próba odejścia od wszystkiego, co centralnie sterowane, wraz z brakiem stosownego wymogu w treści dyrektywy 85/337 (poprzedniczki dyrektywy 2011/92 obowiązującej w czasie przyjmowania omawianych rozwiązań prawnych) doprowadziła więc do ewidentnych wypaczeń. Prawdą jest także, że

<sup>45</sup> Jak uznał NSA w wyroku z dnia 18.03.2009 r., II OSK 383/08, CBOSA: „Zastrzeżenia te [do raportu] jednak nie mogą być gołosłowne lecz powinny być poparte np. **ekspertyzą** [podkreślenie A.H.], która w sposób udokumentowany wskazuje na wady raportu”.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> G. Samitowski, op. cit., s. 52.

<sup>48</sup> J. Śliwa, op. cit., s. 38.

<sup>49</sup> Wyrok NSA z dnia 6.02.2013 r., II OSK 1862/11, CBOSA.

<sup>50</sup> J. Sommer, *Oceny...*, s. 11.

nawet Dyrektywa 85/337 nie zawierała przepisów odnoszących się do oceny adekwatności informacji przedkładanej przez inwestora i nie każde państwo członkowskie stworzyło procedury realizujące ten etap oceny<sup>51</sup>; z czasem przyjęte zostały rozwiązania służące zarówno wykonawcom ocen, jak i organom ochrony środowiska, pozwalające na zapewnienie efektywności całej procedurze, w tym zwłaszcza wytyczne i poradniki. Jednak badania prowadzone w Polsce pokazują ich bardzo niską znajomość<sup>52</sup>, co przekłada się na niską efektywność procesu OOŚ<sup>53</sup>.

## Kompetentni eksperci w prawie UE

Z uwagi na podnoszone w licznych opracowaniach i publikacjach niedoskonałości wykorzystywanych w postępowaniach raportów OOŚ KE zaproponowała w 2014 r. nowelizację dyrektywy 2011/92 wprowadzając do art. 5 ust. 3 lit. a) wymóg, by osoby przygotowujące raporty były ekspertami posiadającymi „odpowiednie kompetencje”. Rozwiązanie to, bardzo łagodne, stanowiło wynik kompromisu pomiędzy propozycjami ciał unijnych zaangażowanych w przeglądy dotychczasowych dyrektyw poświęconych OOŚ<sup>54</sup> a stanowiskami poszczególnych państw członkowskich, w tym np. Danii, sprzeciwiających się wprowadzaniu rozwiązań związanych z akredytacją lub certyfikacją wykonawców ocen<sup>55</sup>. Ostatecznie państwom członkowskim pozostawiono rozstrzygnięcie, czym jest „jakość” raportu, co oznacza „kompetencja” i „kompetentny ekspert” z uwzględnieniem krajowej specyfiki i doświadczeń w tym zakresie<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> J. Śliwa, op. cit., s. 39.

<sup>52</sup> K. Tokarczyk-Dorociak, Ł. Szkudlarek, Sz. Szewrański, J. Kazak, A. Haładyj, G. Chrobak, J. van Hoof, *On the Usefulness of Guidelines and Instructions for Environmental Assessment – A qualitative study of the helpfulness perceived by Polish practitioners*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2019, 37(2), s. 150–164.

<sup>53</sup> K. Tokarczyk-Dorociak, J. Kazak, A. Haładyj, Sz. Szewrański, M. Świąder, *Effectiveness of strategic environmental assessment in Poland*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2019, 37(3–4), s. 279–291.

<sup>54</sup> European Commission, DG ENV Study concerning the report on the application and effectiveness of the EIA Directive Final report June 2009, [https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/eia\\_study\\_june\\_09.pdf](https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/eia_study_june_09.pdf) oraz wcześniejsza Opinia Komitetu Regionów: Improving The EIA And SEA Directives, 2010, ENVE-V-001, <https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cdr38-2010%20fin%20c.pdf>

<sup>55</sup> L. Kørnø, U. Kjellerup, *Observations and reflections upon the Danish transposition of the EIA Directive: Focus on quality and competence enhancement*, „UVP Report” 2016, 3(16), s. 131.

<sup>56</sup> Ibidem.

## Kompetentni eksperci – regulacja krajowa

Wdrażając przepisy dyrektywy nowelizującej (2014/52) ustawą z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw<sup>57</sup> z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 r. prawodawca wprowadził do u.u.i.ś. następujące kryteria weryfikacji posiadania przez ekspertów „odpowiednich kompetencji”:

Art. 74a ust. 2. „Autorem prognozy oddziaływania na środowisko<sup>58</sup>, raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, a w przypadku zespołu autorów – kierującym tym zespołem – powinna być osoba, która:

- 1) ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie na kierunkach związanych z kształceniem w obszarze:
  - a) nauk ścisłych z dziedzin nauk chemicznych,
  - b) nauk przyrodniczych z dziedzin nauk biologicznych oraz nauk o Ziemi,
  - c) nauk technicznych z dziedzin nauk technicznych z dyscyplin: biotechnologia, górnictwo i geologia inżynierska, inżynieria środowiska,
  - d) nauk rolniczych, leśnych i weterynaryjnych z dziedzin nauk rolniczych, nauk leśnych lub
- 2) ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie i posiada co najmniej 5-letnie doświadczenie w pracach w zespołach przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko, lub brała udział w przygotowaniu co najmniej 5 raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognoz oddziaływania na środowisko”.

Art. 74a ust. 3. „Oświadczenia, o których mowa w art. 51 ust. 2 pkt 1 lit. f oraz art. 66 ust. 1 pkt 19a, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za

<sup>57</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1936. Dalej cytowana jako: u.u.i.ś.

<sup>58</sup> Powiązanie obowiązków tworzenia raportu przez „kompetentnych ekspertów” z obowiązkami dla twórców prognoz wynika z faktu, że oceny dla planowanych przedsięwzięć mają ograniczone możliwości wpływu na skutki środowiskowe ze względu na późny etap ich realizacji. Na nim nie ma już możliwości przedstawienia pytania „czy w ogóle przedsięwzięcie powinno być zrealizowane w danym, kształcie miejscu” – ponieważ decyzja taka zapada na etapie tworzenia dokumentu strategicznego.

składanie fałszywych oświadczeń. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: »Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia«. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.”

Kompetencje ekspertów ustalono więc wyłącznie w oparciu o posiadane wykształcenie kierunkowe z wybranych obszarów lub w oparciu o kryterium mieszane, tj. posiadanie wykształcenia wyższego (na poziomie co najmniej studiów licencjackich na dowolnym kierunku) wraz z posiadaniem doświadczenia zawodowego w postaci co najmniej 5-letniego doświadczenia w przygotowywaniu raportów (lub prognoz) lub przygotowania co najmniej 5 raportów (lub prognoz), przy czym w obu przypadkach dotyczy to bycia co najmniej współautorem raportów, a nie kierownikiem zespołu.

Ustawa nowelizująca z 19 lipca 2019 r. utrzymała powyższe rozwiązanie, skracając jednak czas potrzebny do nabycia doświadczenia z 5 do 3 lat. W uzasadnieniu projektu nowelizacji w żaden sposób nie odniesiono się jednak do powodów takiej zmiany. Jednocześnie najnowsze orzecznictwo idzie w kierunku uznania, że skoro ekspert winien legitymować się określonymi kompetencjami, „raport jest ekspertyzą **rzeczoznawcy**”<sup>59</sup> [podkreślenie A.H.].

Podsumowując wstępnie przyjęte rozwiązanie prawne, wskazać należy, że uprawnienia te nie zostały powiązane kumulatywnie (np. kierownik zespołu: wykształcenie kierunkowe i doświadczenie z zakresu przygotowywania prac, a pozostali współautorzy – alternatywnie co najmniej jedno z kryteriów: wykształcenie kierunkowe lub wykształcenie wyższe plus doświadczenie), nie wprowadzono także wymogu dokumentowania posiadanych kwalifikacji, a jedynie oświadczeń składanych pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Oznacza to, że złożenie oświadczenia zastępuje udokumentowanie doświadczenia i wykształcenia wykonawców i dopóki nie zostaną one zakwestionowane w postępowaniu karnym, stanowią wystarczające i jedyne dokumenty mające potwierdzić posiadanie przez ekspertów „odpowiednich kompetencji”. W mojej ocenie możliwe jest, by pomioty zlecające wykonanie usługi w zakresie sporządzenia raportu mogły żądać wglądu czy przedstawienia kopii posiadanych kwalifikacji – dotyczy to zwłaszcza formułowania specyfikacji istotnych warunków udzielenia zamówienia publicznego przez jednostki finansów publicznych.

<sup>59</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 maja 2018 r., II SA/GI 158/18, CBOSA.

## Dyskusja

Jak podkreślono w preambule do Dyrektywy 2014/52/UE (motyw 33): „Eksperci, z których pomocy skorzystano w przygotowaniu raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinni posiadać właściwe kwalifikacje i kompetencje. Do celów analizy danego przedsięwzięcia przez właściwe organy wymaga się odpowiedniego poziomu wiedzy fachowej w danej dziedzinie w celu zagwarantowania, że informacje przedstawiane przez wykonawcę są kompletne i mają odpowiednio wysoką jakość” bez wskazania, kto i na jakich zasadach ma dokonywać takiej oceny. Z uwagi na brak wskazań ze strony KE ocena czy wykonawcy są „ekspertami”, a więc czy posiadają „właściwe kwalifikacje i kompetencje” możliwa jest w oparciu o co najmniej kilka rozwiązań. Po pierwsze, możliwe jest powiązanie cechy „wiedzy eksperckiej” z uprawnieniami zawodowymi wynikającymi z posiadania odpowiedniego wykształcenia (1), wprowadzenie systemu akredytacji polegającej na upoważnieniu do wykonywania konkretnych czynności, najczęściej do sporządzenia raportu OOŚ lub jego kontroli (2)<sup>60</sup>. Dodatkowe wymogi przewidziane w motywie 33 preambuły: „w celu zagwarantowania, że informacje przedstawiane przez wykonawcę są kompletne i mają odpowiednio wysoką jakość” mogą wiązać się z cechą fachowości (przez co należy rozumieć praktykę zawodową, profesjonalizm, brak karalności, posiadanie policy OC<sup>61</sup>) (3) oraz niezależność (4), co obejmuje brak relacji zależności w stosunku do inwestora i przedmiotu badania (planowanego przedsięwzięcia).

Z perspektywy tych kryteriów nie ulega wątpliwości, że zastosowane przez polskiego prawodawcę kryterium to kryterium 1, tj. wykształcenia (art. 74a ust. 2 pkt 1 u.u.i.s. lub kryterium 1 w powiązaniu z kryterium 3 (posiadanie wykształcenia wyższego i doświadczenie w przygotowywaniu raportów), z zastrzeżeniem, że wymóg fachowości jest ograniczony czasowo (3 lata) lub przedmiotowo (5 raportów), z pominięciem innych możliwych wymogów, o których poniżej.

Kryterium 2, tj. akredytacja, obowiązywało w Polsce od lat 70. do wejścia w życie ustawy epizodycznej z 2000 r. Uogólniając prezentowane w podrozdziale „Rzecznicy i biegli ds. ocen oddziaływania na środowisko” niniejszego opracowania rozwiązania, wskazać należy, że podmiotem udzielającym akredytacji może być organ administracji publicznej, komisja działająca w jego imieniu (*casus* Polski) ale może to być także niezależna agencja certyfikująca (np. IEMA w Wielkiej Bry-

<sup>60</sup> J. Glasson, R. Therivel, op. cit., s. 65.

<sup>61</sup> Przykłady – za J. Góralskim, *Uprawnienia zawodowe niezależnego eksperta w prawie budowlanym w świetle wytycznych prawa unijnego*, [w:] Z. Charnik, J. Posłuszny, L. Żukowski (red.), *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 248.



tanii<sup>62</sup>). W systemie akredytacji kwalifikacje weryfikowane są zazwyczaj w oparciu o udokumentowane doświadczenia i/lub egzamin<sup>63</sup>.

Niektóre kraje w miejsce systemu akredytacji (i kontroli) kładą nacisk na szersze stosowanie wytycznych i podręczników oraz na stałe podnoszenie kwalifikacji wykonawców ocen – w Danii stworzono centrum kształcenia w zakresie EIA przy Danish Centre for Environmental Assessment<sup>64</sup>.

Badanie fachowości poza wymogiem profesjonalizmu może wiązać się z wprowadzeniem wymogów udokumentowania prowadzenia spraw na określone kwoty, zleceń od konkretnych grup podmiotów (np. administracji publicznej), doświadczenie w realizacji prac dotyczących danego obszaru (np. energetyki jądrowej) czy poprzez posiadanie polisy OC. Te wymogi mogą stanowić albo element systemu weryfikacji kwalifikacji ekspertów na poziomie ustawowym, albo element owej samoregulacji rynku, którą postulował J. Sommer, znajdując się w kryteriach wyboru wykonawcy przez podmiot prywatny lub w zamówieniach publicznych. Fachowość i profesjonalizm mogłyby być również badane poprzez kryteria: braku karalności za określone przestępstwa, posiadania pełni praw publicznych itp.

Kryterium fachowości może być również realizowane przez weryfikację danych o przeprowadzonych ocenach oddziaływania na środowisko. W Polsce przesyłanie danych o przeprowadzonych ocenach stanowi obowiązek każdego podmiotu odpowiedzialnego za ich przeprowadzenie (bazę danych prowadzi Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska – GDOŚ). J. Jendrośka podnosi, że weryfikacja gromadzenia danych nie musi być regulowana prawnie, np. w Wielkiej Brytanii zajmuje się tym IEA Centre w Manchesterze<sup>65</sup>. Jednocześnie wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli (w odniesieniu do ocen strategicznych, ale ukazujące chyba ogólniejszą tendencję) wskazują, że w badanym okresie (od 1.06.2015 r. do 16.09.2015 r.) tylko 1/10 kontrolowanych podmiotów (jednostek samorządu terytorialnego) prawidłowo i w pełni zrealizowała ten obowiązek<sup>66</sup>.

Kryterium niezależności (4) w polskim systemie prawnym przestało być realizowane z chwilą uchylecia przepisów o biegłych ds. OOS. Z chwilą utraty procesowej instytucji wyłączenia biegłego i w związku z faktem, że za wybór wykonawcy

<sup>62</sup> T.B. Fischer, R. Therivel, A. Bond, J. Fothergill, R. Marshall, *The revised EIA Directive – possible implications for practice in England*, „UVP Report” 2016, 30(2), s. 106, zob. także <https://www.iema.net/about-us/>

<sup>63</sup> A. Juchnik, M. Pchalek, op. cit.

<sup>64</sup> L. Kørnøv, U. Kjellerup, op. cit., s. 132.

<sup>65</sup> J. Jendrośka, *Oceny...*, s. 79.

<sup>66</sup> Informacja o wynikach kontroli „Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego”, NIK, Warszawa 2016, KSI.410.003.00.2015 Nr ewid. 207/2015/P/15/052/KSI, s. 7.

raportu, a także za kształt raportu odpowiada inwestor, fikcją stała się jakakolwiek niezależność wykonawców ocen od inwestora. Musi to rzutować (choć, oczywiście, nie twierdzę, że rzutuje zawsze i w każdej sytuacji) na poziom raportu i jego zawartość – zwłaszcza w kontekście wyboru wariantu preferowanego, opisu zasięgu oddziaływań czy sposobu realizacji prac albo wyboru technologii. Zależność ta ma charakter finansowy, związany z ryzykiem utraty wynagrodzenia lub karami umownymi dla wykonawców w przypadku nieuzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co wiąże się też z praktyką podpisywania nie tyle samej umowy o dzieło polegającej na wykonaniu raportu, ale obsługi inwestora w ramach całego procesu pozyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jako umowy rezultatu, w miejsce umowy starannego działania.

Co interesujące, ścieżki zapobiegania słabości rozwiązań administracyjno-prawnych w tym zakresie proponuje także orzecznictwo sądowoadministracyjne, uznając, że „Na straży rzetelności ekspertyzy rzeczoznawcy, nie będącego biegłym, powołanym przez organ, stoi także prawo karne. **Osoba posiadająca wiadomości specjalne i sporządzająca ekspertyzy dla celów zarobkowych ponosi odpowiedzialność karną za swą opinię niezależnie od tego, czy została jej zlecona jako biegłemu czy prywatnemu specjalście [podkreślenie A.H.].** W tym drugim przypadku może ponosić odpowiedzialność za oszustwo z art. 286 § 1 k.k., polegające na wprowadzeniu organu procesowego w błąd co do zakresu wykonanej ekspertyzy i wyłudzenie za nią niezależnej zapłaty, a w razie złożenia przez oskarżonego, niedziałającego w charakterze biegłego, nieprawdziwych zeznań mających służyć za dowód w postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy, grozi odpowiedzialność z art. 233 § 1 k.k.”<sup>67</sup> nie zmienia to jednak faktu, że słabość karnego wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych w nikłej mierze wzmacnia efektywność procesu OOŚ.

## Podsumowanie

Tytułem podsumowania wskazać należy, że rozwiązanie przyjęte z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 r. było poprzedzone projektem nowelizacji u.u.i.s. wprowadzającym ambitne wymogi pod kątem akredytacji przyszłych wykonawców raportów. W projekcie nowelizacji przygotowanym przez GDOŚ wskazywano, że rzeczoznawcą może zostać osoba, która: posiada pełną zdolność do czynności prawnych, udokumentowała posiadanie przynajmniej trzyletniej praktyki zawodowej i sporządzenie pięciu dokumentów w całości albo w części, złożyła ze stosownym wynikiem egzamin przed komisją kwalifikacyjną, złożyła oświadczenie o nieka-

<sup>67</sup> Wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2013 r., IV SA/Po 505/12, CBOSA.

ralności za przestępstwa wyszczególnione w projekcie, uiściła opłatę rejestracyjną. Projekt zakładał, że uzyskany tytuł zachowywałby swoją moc przez 5 lat, natomiast odnowienie go wymagałoby ponownego przejścia postępowania kwalifikacyjnego. Przewidziano również możliwość odebrania tytułu w przypadku stwierdzenia braku należytej staranności podmiotu uprawnionego lub działania niezgodnego z zasadami współczesnej wiedzy technicznej i obowiązującymi przepisami prawa. Co godne odnotowania, projekt stanowił, że wniosek do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o udzielenie nagany albo odebranie tytułu podmiotowi uprawnionemu mógłby złożyć organ prowadzący postępowanie, w ramach którego wykorzystane są dokumenty przygotowywane przez ten podmiot<sup>68</sup>. Dla skutków projektowanej regulacji fundamentalne znaczenie miało założenie, zgodnie z którym tytuł posiadałby charakter nieobligatoryjnego poświadczenia kwalifikacji, tj. legitymowanie się tytułem nie stanowiłoby warunku do wykonywania działalności polegającej na przygotowywaniu określonej w projekcie dokumentacji środowiskowej, pełniłoby natomiast rolę wskazówki dla inwestorów dobierających doradców do przygotowania takiej dokumentacji. W doktrynie podkreślano, że rozwiązanie to tworzyłoby zachętę do podnoszenia kwalifikacji (w celu uzyskania tytułu) oraz dbałości o jakość świadczonych usług (w celu jego utrzymania) dla wykonawców ocen, nie stanowiąc jednocześnie ograniczenia w dostępie do rynku<sup>69</sup>.

Należy żałować, że projektowane rozwiązania nie zostały przyjęte, klamrą spinając rozwiązania przyjęte przed ponad 30 laty ze współczesnymi wymogami płynącymi z regulacji unijnej. Jednocześnie jednak podkreślenia wymaga fakt, że badania ankietowe prowadzone w latach 2015<sup>70</sup> i 2017 w wybranych krajach członkowskich i kandydujących wskazują, że „There has been no significant change in the area of qualification and competence of EIA experts, but: Criticism as regards (lack of) independence of EIA experts is still widespread. This weakness should be eliminated, i.e. changes to the rules due to which experts depend on investors are still needed. Additionally, in some cases the political pressures should be re-

<sup>68</sup> G. Samitowski, op. cit., s. 56.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 57.

<sup>70</sup> Regulation of EIA Procedures: Survey made in Member States on how the national laws comply with the requirements of the revised EIA Directive, Justice and the Environment 2016. The questionnaire was addressed to the competent authorities who carry out the EIA process, to the representatives of the public concerned and selected assessors who carry out the EIA documentation. The wording of the questions was identical for all target groups. Replies were received from respondents from Austria, Czech Republic, Estonia, Slovenia and Slovakia, [http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/2016/EIA\\_Directive\\_general\\_summary.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user_upload/Publications/2016/EIA_Directive_general_summary.pdf)

moved from EIA processes, only scientific expert knowledge should shape the assessment”<sup>71</sup>.

Uznać należy, że wprowadzone rozwiązania stanowią absolutne *minimum minimorum* i, będąc zgodne z literą prawa unijnego, stanowią nieprawidłową implementację dyrektywy OoŚ z uwagi na niezapewnienie osiągnięcia celu dyrektywy w postaci podniesienia jakości OoŚ.

## Bibliografia

- Barczak A., Łazor M., Ogonowska A., *Oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim ze wzorami dokumentów i schematami*, Warszawa 2018.
- Bukowski Z., *Komentarz do art. 46*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska – komentarz*, Warszawa 2008.
- Cashmore M., Gwilliam R., Morgan R., Cobb D., Bond A., *The interminable issue of effectiveness: substantive purposes, outcomes and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2004, 22(4), s. 295–310.
- Dubel K., *Rola ocen oddziaływania na środowisko w systemie planowania przestrzennego*, Wrocław 2005.
- Fischer T.B., Therivel R., Bond A., Fothergill J., Marshall R., *The revised EIA Directive – possible implications for practice in England*, „UVP Report” 2016, 30(2), s. 106–112.
- Glasson J., Therivel R., *Introduction the Environmental Impact Assessment*, 5 wyd., New York 2019.
- Góralski J., *Uprawnienia zawodowe niezależnego eksperta w prawie budowlanym w świetle wytycznych prawa unijnego*, [w:] Z. Charnik, J. Pośluszny, L. Żukowski (red.), *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Warszawa 2015.
- Haładyj A., *Ewolucja systemu ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć w polskim systemie prawnym – aspekty proceduralne*, [w:] L. Preisner (red.), *Środowiskowe bariery i czynniki rozwoju gospodarczego Polski*, Kraków 2006.
- Jendrośka J., *Oceny oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna: charakter prawny i struktura regulacji*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006.
- Jendrośka J., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, [w:] J. Jendrośka (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska – komentarz*, Wrocław 2001.

<sup>71</sup> New Directive, Better EIAs? Survey on the Impact of Transposition of the Directive 2014/92/EU in Selected EU Member States Summary Report 2017, Justice and the Environment 2017, [http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/2017/EIA\\_survey\\_2017\\_summary\\_report\\_final.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user_upload/Publications/2017/EIA_survey_2017_summary_report_final.pdf), s. 2.

- Jones M., Morrison-Saunders A., *Embracing evolutionary change to advance impact assessment (IA)*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2020, 38(2), 100–103.
- Juchnik A., Pchalek M., *Proces inwestycyjny przedsięwzięć liniowych na obszarach cennych przyrodniczo – kontekst prawny*, [w:] *Inwestycje na obszarach chronionych*, Słubice–Garbicz 2007.
- Kørnøv L., Kjellerup U., *Observations and reflections upon the Danish transposition of the EIA Directive: Focus on quality and competence enhancement*, „UVP Report” 2016, 3(16), s. 130–132.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, 1.
- Nytko K., *Oceny oddziaływania na środowisko*, Białystok 2007.
- Radecki W., *Nowe przepisy o udostępnianiu informacji o środowisku oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, cz. I – Uwagi ogólne, przedmiot regulacji prawnej, zagadnienia organizacyjne*, „Problemy Ekologii” 2001, 1.
- Retief F.P., Fischer T.B., Alberts R.C., Roos C., Cilliers D.P., *An administrative justice perspective on improving EIA effectiveness*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2019.
- Samitowski G., *Wymogi w zakresie autorstwa raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – kontrowersje*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, 11.
- Sommer J., *Procesualne i materialnoprawne elementy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. Wojciecha Radeckiego*, Wrocław 2008.
- Sommer J., *Oceny oddziaływania na środowisko w znowelizowanej ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1998, 3.
- Śliwa J., *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, „Samorząd Terytorialny” 2015, 9.
- Therivel R., González A., *Introducing SEA effectiveness*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2019, 37(3–4), s. 181–187.
- Tokarczyk-Dorociak K., Kazak J., Haładyj A., Szewrański Sz., Świąder M., *Effectiveness of strategic environmental assessment in Poland*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2019, 37(3–4), s. 279–291.
- Tokarczyk-Dorociak K., Szkudlarek Ł., Szewrański Sz., Kazak J., Haładyj A., Chrobak G., van Hoof J., *On the Usefulness of Guidelines and Instructions for Environmental Assessment – A qualitative study of the helpfulness perceived by Polish practitioners*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2019, 37(2), s. 150–164.
- Tyszecki A., *Wytyczne do procedury wykonywania ocen oddziaływania na środowisko*, Gdańsk 1996.