

prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak

ORCID: 0000-0002-1397-3595

jerzy.stelmasiak@mail.umcs.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

dr Tomasz Godlewski

ORCID: 0000-0002-1813-4248

tomasz.godlewski@wpia.uni.lodz.pl

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki

Racjonalność wariantu realizacji przedsięwzięcia – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2024 r., III OSK 4825/21

Słowa kluczowe: decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach; przedsięwzięcie; warianty realizacji; raport; racjonalność wariantu

Glosowany wyrok dotyczy istotnego aspektu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, tj. wariantów jego realizacji, które muszą zostać uwzględnione najpierw w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a następnie w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Kwestia ta nadal budzi istotne problemy w postępowaniach administracyjnych w tym przedmiocie, zarówno na etapie przygotowywania raportów, jak i wydawania decyzji przez właściwe w sprawie organy administracji publicznej, i to pomimo ugruntowanego orzecznictwa w tym zakresie. Glosowany wyrok w sposób prawidłowy i kompleksowy omawia kwestię ustawowo wymaganej racjonalności wariantów realizacji przedsięwzięcia, formułując zasługującą na aprobatę tezę, że skuteczność działań prewencyjnych w indywidualnej ocenie przedsięwzięcia uzależniona jest w dużej mierze od jakości opracowanych w raporcie wariantów oraz prawidłowej ich oceny przez organ wydający decyzję środowiskową. Ma to szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko poprzedzającej przecież dalsze etapy postępowania inwestycyjnego i pozwalającej na zgodne z prawem prowadzenie działalności, która może negatywnie oddziaływać na środowisko.

Wprowadzenie

Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest współcześnie niezwykle istotnym zagadnieniem w kontekście oddziaływa-

nia państwa i organów Unii Europejskiej na stosunki prawne z przedsiębiorcami, którzy planują realizację działalności gospodarczej mogącej znacząco oddziaływać na środowisko. W obecnym kształcie tzw. indywidualna ocena

oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko¹ została uregulowana w ustawie o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko², chociaż od 15 listopada 2008 r., a zatem od wejścia w życie tego aktu prawnego, przepisy te ulegały licznym nowelizacjom. Glosowany wyrok dotyczy jednego z aspektów indywidualnej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jakim jest wariantowanie realizacji przedsięwzięcia. Pomimo długiego czasu obowiązywania przepisów prawnych regulujących tę kwestię, czyli od 15 listopada 2008 r., nadal budzi ona kontrowersje, chociaż najczęściej na etapie postępowania administracyjnego, zarówno w toku przygotowywania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, będącego dokumentem prywatnym o szczególnej mocy dowodowej³, jak i na etapie wydawania decyzji przez właściwe w tego rodzaju sprawach organy administracji publicznej. Pozytywnie w tym kontekście należy ocenić stabilność orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, której przykładem jest omawiany wyrok. W tej sytuacji podstawowym narzędziem badawczym były wyroki tego sądu i formułowane tam oceny prawne. Dokonując analizy glosowanego orzeczenia, opieraliśmy się przede wszystkim na metodzie dogmatycz-

no-prawnej, dostrzegając istotne znaczenie językowej, a także systemowej i celowościowej wykładni normy z art. 66 ust. 1 pkt 5 u.i.o.ś.

Wypada wyjaśnić, że co do zasady indywidualna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymagana jest dla przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko (obligatoryjnie) oraz potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko (fakultatywnie), co wynika z art. 71 ust. 2 pkt 1 i 2 u.i.o.ś. Katalog tych przedsięwzięć został uregulowany w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁴. Przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko kończy się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (o ile są ku temu przesłanki), która stanowi prejudykat dla dalszego uregulowania stanu formalnoprawnego danej inwestycji (art. 72 ust. 1 u.i.o.ś.) i ostatecznie jej realizacji na warunkach określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zasadniczym elementem postępowania ocenowego jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, sporządzany na zlecenie inwestora przez osobę lub osoby o ustawowo określonych kompetencjach, posiadające wiadomości specjalne. Raport ten podlega ocenie organu, a jego obligatoryjne elementy zostały uregulowane w art. 66 ust. 1 u.i.o.ś. Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 u.i.o.ś. (w stanie prawnym istotnym z punktu widzenia glosowanego orzeczenia, a więc na dzień decyzji zaskarżonej do wojewódzkiego sądu administracyjnego – 20 maja 2020 r.) raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania, w tym wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego (lit. a) i racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska (lit. b) – wraz z uzasadnieniem ich wyboru.

¹ P. Grabowski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach i procedura oceny podstawowej* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021, s. 146 i n.; G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 61–297.

² Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tj. Dz.U. 2024, poz. 1112 ze zm.), dalej: u.i.o.ś.

³ Wyrok NSA z dnia 17 października 2023 r., III OSK 2827/21; J. Stelmasiak, *Charakterystyka ogólna raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jako dowodu w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 539–546.

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2019, poz. 1839 ze zm.).

W tak zakreślonych przez ustawodawcę ramach prawnych wariantowania realizacji przedsięwzięcia na szczególną uwagę w naszej ocenie zasługują ogólne rozważania zawarte w uzasadnieniu glosowanego wyroku. Mając na uwadze uwarunkowania tej konkretnej sprawy, koncentrują się one na analizie i ocenie racjonalnego wariantu alternatywnego i zostały prawidłowo odniesione do stanu faktycznego tej sprawy przyjętego przez wojewódzki sąd administracyjny. Ponadto naszym zdaniem ich uniwersalny charakter pozwala na kompleksową ocenę problematyki wariantowego etapu realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, w tym końcowo na sformułowanie uwag krytycznych odnośnie do obowiązującego obecnie stanu prawnego w tym zakresie.

Istota wariantowego etapu realizacji przedsięwzięcia oddziałującego na środowisko

Nie ulega wątpliwości, że celem wariantowania realizacji przedsięwzięcia jest możliwość dokonania wyboru szerszego niż tylko pomiędzy realizacją danego przedsięwzięcia lub jej odmową. W konsekwencji uwzględnienie w raporcie analizowanych wariantów jest kluczowe do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko stanowi implementację dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne⁵ i to przepisy tej dyrektywy wymagały, żeby informacje dostarczane w ramach oceny oddziaływania na środowisko przez podmiot mający zamiar realizować to przedsięwzięcie uwzględniały co najmniej

zarys zasadniczych alternatywnych rozwiązań rozważanych do realizacji, w tym także ze wskazaniem zasadniczych powodów wyboru danego wariantu, ale z uwzględnieniem skutków środowiskowych (art. 5 ust. 3 tiret czwarte cytowanej dyrektywy). Dyrektywa 85/337/EWG uchylona została następnie przez dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁶, która z kolei została zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE⁷. W dyrektywie 2011/92/UE w jej obecnym brzmieniu prawodawca unijny wymaga już przedstawienia rozsądnych rozwiązań alternatywnych, które są odpowiednie dla konkretnego przedsięwzięcia i jego specyfiki (*a description of the reasonable alternatives studied by the developer, which are relevant to the project and its specific characteristics*) – art. 5 ust. 1 lit. d dyrektyw 2011/92/UE.

Konsekwencją zmian w prawodawstwie unijnym była dokonana w 2015 r. nowelizacja ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁸. Dopiero po wejściu w życie tej nowelizacji, co nastąpiło 1 stycznia 2017 r., ustawodawca krajowy zastrzegł, że zarówno wariant alternatywny, jak i wariant najkorzystniejszy dla środowiska muszą być racjonalne (w poprzednim stanie prawnym dotyczyło to wyłącznie wariantu alternatywnego). Co jednak równie istotne i co prawidłowo podkreślił Sąd w glosowanym wyroku, wariant

⁵ Dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U.UE.L.1985.175.40).

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U.UE.L.2012.26.1).

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U.UE.L.2014.124.1).

⁸ Ustawa 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 (Dz.U. 2015, poz. 1936).

proponowany do realizacji nie mógł się pokrywać z racjonalnym wariantem alternatywnym, chociaż oczywiście w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko brak jest jednoznacznych kryteriów, które są decydujące dla wyboru jednego z wariantów. Ponadto warianty inne niż proponowany przez wnioskodawcę muszą być racjonalne, co oznacza przede wszystkim, że będą możliwe do realizacji, a zatem nie mogą być pozorne i muszą dawać organowi dokonującemu oceny raportu konkretny, rzeczywisty wybór⁹. Przykładowo nie jest wystarczające i nie odpowiada dyspozycji art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a i b u.i.o.ś. uwzględnienie w raporcie trzech wariantów, które zostały sformułowane w sposób wykluczający realizację przedsięwzięcia w dwóch z tych wariantów¹⁰. Sąd trafnie także zwrócił uwagę, że przedstawienie w raporcie wariantów, które nie spełniają tego wymogu, oznacza wadliwość tego dokumentu, co może prowadzić do odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji takiego przedsięwzięcia. Zachodzi to, kiedy inwestor nie dokona stosownej korekty raportu w postępowaniu administracyjnym, przy czym może to nastąpić zarówno na wezwanie organu prowadzącego postępowanie główne, jak i na wezwanie organów współdziałających, np. regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Przez przedstawienie wariantu pozornego należy natomiast rozumieć wariant, jak słusznie podkreślił Sąd, którego realizacja jest nie tylko faktycznie, lecz również technicznie niemożliwa, czy też realizacja ta nie jest możliwa z innych względów, np. finansowych, albo biorąc pod uwagę projektowaną lokalizację. Sąd trafnie też zauważył, że nie można mówić o racjonalności wariantu, jeżeli wariant alternatywny w rzeczywistości niczym się nie różni od wariantu, który ma być realizowany.

Alternatywny oznacza bowiem odmienny, przy czym chodzi tu przede wszystkim o odmienne oddziaływanie na środowisko.

Trafnie Sąd przypomniał w głosowanym wyroku, że wariantem alternatywnym nie może być w żadnym wypadku tzw. wariant zerowy, a więc wariant niepodjęcia przedsięwzięcia, co jest stanowiskiem ugruntowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych¹¹. Należy również przypomnieć, że z woli ustawodawcy w raporcie należy uwzględnić opis przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodjęcia przedsięwzięcia, uwzględniający dostępne informacje o środowisku oraz wiedzę naukową, ponieważ wynika to z art. 66 ust. 1 pkt 4 u.i.o.ś. Nie jest to jednak wariant realizacji przedsięwzięcia w rozumieniu art. 66 ust. 1 pkt 5 u.i.o.ś., ale całkowicie odrębny, obligatoryjny element raportu.

Jak zatem należy rozumieć alternatywność realizacji przedsięwzięcia w kontekście wymogów prawnych z art. 66 ust. 1 pkt 5 u.i.o.ś.? W naszej ocenie wyczerpującej odpowiedzi na to pytanie udziela uzasadnienie głosowanego wyroku, w którym Sąd orzekł, że alternatywność wariantu wymaga opracowania wariantu różnego w zakresie technologicznym (chodzi tu np. o rodzaj użytych materiałów, moc lub wydajność urządzeń) czy też w zakresie kryteriów przestrzennych (np. lokalizacja, skala i rozmiar inwestycji). Nie jest jednak wykluczone wskazanie innych różnic, które wynikają z kryteriów społecznych lub ekonomicznych. Oznacza to, że w każdej tego rodzaju sprawie kryteria takie powinny być zindywidualizowane, biorąc pod uwagę rodzaj przedsięwzięcia objętego wnioskiem o ustalenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. W konsekwencji uwzględnione w raporcie warianty powinny być zatem zróżnicowane głównie pod kątem sposobu, w jaki dane przedsięwzięcie będzie oddziaływać na środowisko w różnych formach jego realizacji. Innymi słowy, zasadniczym ce-

⁹ M. Bar, *Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla zrealizowania przedsięwzięcia*, „Prawo i Środowisko” 2015, nr 2, s. 100.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2024 r., III OSK 3036/21.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2019 r., II OSK 3321/17; wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 257/16.

lem nałożenia obowiązku uwzględnienia w raporcie racjonalnego wariantu alternatywnego jest znalezienie alternatywnego rozwiązania, które pozwoli doprowadzić do realizacji przedsięwzięcia, przy założeniu, że będzie to rozwiązanie w sposób racjonalny najkorzystniejsze dla środowiska.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się w związku z tym, że nie można zredukować trzech wariantów wymaganych przez art. 66 ust. 1 pkt 5 u.i.o.ś. wyłącznie do jednego (lub nawet kilku) wariantów lokalizacyjnych, uznając jeden z wariantów lokalizacyjnych za najkorzystniejszy dla środowiska¹². Oznacza to, że racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska nie może być tym samym co jeden z wariantów proponowanych do realizacji przez inwestora. Trzeba przecież pamiętać, że zasadnicze znaczenie dla wyboru wariantu wskazywanego przez inwestora mają aspekty ekonomiczne, a nie ochrona środowiska¹³. W przypadku inwestycji liniowych, takich jak np. droga publiczna, możliwe jest przedstawienie racjonalnych wariantów realizacji takiego przedsięwzięcia w sposób pozwalający na zapewnienie jak najmniejszego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Chodzi tu przykładowo o technologię budowy, sposób rozwiązania poszczególnych problemów technicznych, ale oczywiście także różne warianty przebiegu drogi¹⁴. Kluczowe naszym zdaniem, co prawidłowo podkreślił Sąd, jest zatem indywidualizowanie oceny wariantów zależnie od uwarunkowań konkretnego przedsięwzięcia. Katalog przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko jest obszerny, a poszczególne przedsięwzięcia zasadniczo różnią się od siebie¹⁵. Z pewnością inaczej będą

wyglądać warianty przedstawione dla chlewni (tak jak to miało miejsce w glosowanym wyroku), a inaczej dla drogi, ponieważ każde z tych przedsięwzięć daje inne możliwości jego realizacji w różnych wariantach. Nie bez znaczenia są też uwarunkowania lokalizacyjne danego przedsięwzięcia, np. w przypadku ich realizacji na obszarach specjalnych prawnie chronionych. Przykładowo warianty realizacji przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, które ma być realizowane na terenie parku krajobrazowego, uwzględniają przecież zarówno wartości przyrodnicze i walory krajobrazowe, jak i wartości historyczne i kulturowe chronione przez tę prawną formę ochrony przyrody¹⁶. Nie da się zatem wypracować jednolitych, szczegółowych kryteriów pozwalających na ocenę, czy proponowane przez inwestora warianty są racjonalnymi wariantami alternatywnymi. Ocenę w tym zakresie należy zatem pozostawić właściwym w tego rodzaju sprawach organom oraz następczo sądom administracyjnym, z uwzględnieniem ogólnych kryteriów przedstawionych wyżej i wypracowanych już w orzecznictwie sądów administracyjnych. W tym kontekście trzeba podkreślić znaczenie glosowanego wyroku dla kształtowania wykładni omawianych tu przepisów.

Warto również zauważyć, że w glosowanym wyroku Sąd słusznie dostrzegł interesujący i stosunkowo rzadko poruszony w orzecznictwie sądów administracyjnych aspekt wariantowania przedsięwzięcia, podkreślił bowiem, że racjonalny wariant alternatywny powinien zachować tożsamość planowanego przedsięwzięcia, ponieważ przedstawienie wariantów realizacji przedsięwzięcia nie może doprowadzić w rezultacie do zaplanowania, a następnie analizy i oceny dwóch różnych przedsięwzięć. Stwierdzenie to na pierwszy rzut oka może wydawać się oczywiste, jednak

¹² Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2024 r., III OSK 3819/21.

¹³ A. Wilk-Ilewicz, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia według wymogów prawa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4, s. 72.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2022 r., III OSK 1601/22, LEX nr 3435492.

¹⁵ K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale spo-*

leczństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, LEX/el. 2023, art. 66.

¹⁶ J. Stelmasiak, T. Godlewski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia w parku krajobrazowym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 4, s. 18.

nie będzie takie w każdym przypadku. Przykładem niech będzie przedsięwzięcie polegające na gospodarce odpadami, obejmujące zarówno magazynowanie, odzysk, jak i przetwarzanie w różnych procesach i za pomocą różnych instalacji. Nie budzi wątpliwości, że dokonana przez inwestora rezygnacja w ramach wariantowania przedsięwzięcia z niektórych form gospodarki odpadami lub z niektórych instalacji mających działać w ramach takiego zakładu może mieć różny zakres. W konsekwencji może dojść do sytuacji, w której nie można już mówić o tożsamości przedsięwzięcia proponowanego do realizacji i przedsięwzięcia przedstawionego jako racjonalny wariant alternatywny lub nawet racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska. Dlatego też należy podkreślić zasadnicze znaczenie zindywidualizowanej oceny raportu w tego rodzaju sprawach.

Podsumowanie

Dotychczasowe rozważania pozwalają stwierdzić, że prawidłowo w głosowanym wyroku Sąd podkreślił, że celem wariantowania powinno być co najmniej ograniczenie działań, które mogą negatywnie oddziaływać na środowisko. Ponadto efektywność działań prewencyjnych w ramach indywidualnej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zależy w znacznym stopniu od prawidłowości (jakości) opracowanych w raporcie wariantów, jak również prawidłowości ich oceny dokonanej następnie przez organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. W pełni akceptujemy tę tezę, biorąc pod uwagę, jak istotne jest prawidłowe wariantowanie realizacji przedsięwzięcia dla skuteczności ochrony środowiska i jak często kwestia ta budzi wątpliwości na etapie postępowania administracyjnego, i to pomimo wypracowanego w tym zakresie dorobku orzecnictwa sądów administracyjnych.

Należy jednak zaznaczyć, że w obecnym stanie prawnym nasze rozważania wymagają dodatkowego komentarza. Przepis art. 66 ust. 1 pkt 5 u.i.o.ś. został ponownie znowelizowany

w 2023 r.¹⁷ i obecnie stanowi, że raport powinien zawierać opis wariantów przedsięwzięcia uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania na środowisko, ze wskazaniem wariantu wybranego do realizacji, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. Ustawodawca zastrzegł przy tym, że racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska może być tożsamy z wariantem wybranym do realizacji albo racjonalnym wariantem alternatywnym. Wbrew utrwalonemu orzecznictwu sądów administracyjnych ustawodawca nie podzielił stanowiska, że racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska z mocy prawa nie może być jednocześnie wariantem wybranym do realizacji lub racjonalnym wariantem alternatywnym¹⁸. W konsekwencji obecnie możliwe jest przedstawienie dwóch wariantów realizacji przedsięwzięcia, chociaż w naszej ocenie powinno to stanowić rozwiązanie wyjątkowe.

Mamy świadomość, że autorzy raportów będą chętnie korzystali z tego swoistego uproszczenia w sporządzaniu dokumentacji dla projektowanych przedsięwzięć. Warto jednak zastrzec, że wbrew stanowisku projektodawcy art. 66 ust. 1 pkt 5 u.i.o.ś. w poprzednim brzmieniu nie budził wątpliwości interpretacyjnych w orzecznictwie sądów administracyjnych i nie można uznać, tak jak to wskazano w uzasadnieniu projektu omawianej nowelizacji, że w orzecznictwie jedynie pojawiała się stanowisko, że liczba wariantów powinna wynosić co najmniej trzy, było ono bowiem ugruntowane¹⁹,

¹⁷ Artykuł 1 pkt 11 lit. a titet drugie ustawy z dnia 13 lipca 2023 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. 2023, poz. 1890).

¹⁸ Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy 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, druk sejmowy nr 3304/IX kadencja.

¹⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2018 r., II OSK 813/16; wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2017 r., II OSK 89/16; wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2018 r., II OSK

jak i wpisuje się w nie glosowane orzeczenie, chociaż z uwagi na indywidualne uwarunkowania tej sprawy dotyczy przede wszystkim racjonalnego wariantu alternatywnego i z tego punktu widzenia zachowuje pełną aktualność.

Wątpliwości interpretacyjne pojawiały się natomiast najczęściej na wstępnym etapie postępowania administracyjnego, na co naszym zdaniem wpływ ma powierzenie kompetencji do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia co do zasady organom gminy (wójtom, burmistrzom i prezydentom miast). Ustalenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia często wymaga kompleksowej, specjalistycznej wiedzy, m.in. z zakresu chemii, fizyki lub biologii, której nie posiadają w szczególności gminy, w których organem wykonawczym jest wójt, stąd tak ważne jest współdziałanie m.in. z regional-

nym dyrektorem ochrony środowiska, rozważania w tym zakresie wykraczają jednak poza ramy tego opracowania. Ponadto mając nawet na uwadze omawianą nowelizację, należy stwierdzić, że nadal zachowuje aktualność teza glosowanego wyroku, która podkreśla, że skuteczność czy też efektywność działań prewencyjnych w ramach indywidualnej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zależy przede wszystkim od prawidłowości opracowanych w raporcie wariantów. Zachowaniu tej jakości z pewnością nie służy ograniczanie liczby wariantów wymaganych przez art. 66 ust. 1 pkt 5 u.i.o.ś. Pozostaje mieć nadzieję, że wypracowane w glosowanym orzeczeniu stanowisko zostanie uwzględnione w toku dokonywanej przez sądy administracyjne kontroli legalności wydawanych w aktualnie obowiązującym stanie prawnym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Należy bowiem pamiętać, że obecnie nadal zasadą pozostaje przedstawienie trzech wariantów realizacji przedsięwzięcia, a możliwość przedstawienia tylko dwóch z trzech wariantów stanowi wyjątek od tej zasady, który należy interpretować ściśle, a nie rozszerzająco.

2849/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2023 r., III OSK 2376/21; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2024 r., III OSK 3036/23; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2024 r., III OSK 1903/23. Pogląd dopuszczający uwzględnienie dwóch wariantów był prezentowany jedynie incydentalnie – wyrok NSA z dnia 26 marca 2014 r., II OSK 2599/12.

Abstract

Rationality of the project implementation variant – commentary on the judgment of the Supreme Administrative Court of 12 December 2024, III OSK 4825/21

Keywords: *decision on environmental conditions; project; implementation variants; report; reasonable alternatives*

The commented judgment concerns a significant aspect of the assessment of the environmental impact of a project, namely the variants of its implementation, which must first be included in the environmental impact report and then in the decision on environmental conditions. This issue continues to raise significant problems in administrative proceedings on this matter, both at the stage of preparing reports and in issuing decisions by the relevant public administration authorities, despite established case law in this area. The commented judgment correctly and comprehensively discusses the issue of the legally required rationality of the variants of project implementation, formulating a thesis that deserves approval: the effectiveness of preventive measures in the individual assessment of the project largely depends on the quality of the variants developed in the report and their proper evaluation by the authority issuing the environmental decision. This is particularly important from the perspective of assessing the environmental impact of the project, which precedes further stages of the investment process and allows for the lawful conduct of activities that may negatively affect the environment.

Bibliografia

Literatura

- Bar M., *Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla zrealizowania przedsięwzięcia*, „Prawo i Środowisko” 2015, nr 2.
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.
- Grabowski P., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach i procedura oceny podstawowej* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021.
- Gruszecki K., *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2023.
- Stelmasiak J., *Charakterystyka ogólna raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jako dowodu w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej: księga jubileuszowa dedykowana profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019.
- Stelmasiak J., Godlewski T., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia w parku krajobrazowym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 4.
- Wilk-Hewicz A., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia według wymogów prawa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4.

Akty prawne

- Dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U.UE.L.1985.175.40).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tj. Dz.U. 2024, poz. 1112 ze zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U.UE.L.2012.26.1).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U.UE.L.2014.124.1).
- Ustawa 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 (Dz.U. 2015, poz. 1936).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2019, poz. 1839 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 lipca 2023 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. 2023, poz. 1890).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 26 marca 2014 r., II OSK 2599/12, LEX nr 1766608.
- Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2017 r., II OSK 89/16, LEX nr 2226865.
- Wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 257/16.
- Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2018 r., II OSK 813/16, LEX nr 2461229.
- Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2018 r. II OSK 2849/17, LEX nr 2503855.
- Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2019 r., II OSK 3321/17.
- Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2022 r., III OSK 1601/22, LEX nr 3435492.
- Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2023 r., III OSK 2376/21, orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok NSA z dnia 17 października 2023 r., III OSK 2827/21, LEX nr 3636256.
- Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2024 r., III OSK 3036/21, LEX nr 3342635.
- Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2024 r., III OSK 1903/23, LEX nr 3717014.
- Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2024 r., III OSK 3819/21, LEX nr 3737170.