

Zapewnienie obiektywności organów przy wydawaniu zezwoleń inwestycyjnych, gdy gmina jest inwestorem

Streszczenie: przedmiotem artykułu jest problem prawidłowej implementacji przepisów dyrektywy 2014/52/UE dotyczących zapewnienia obiektywności organów w procedurze oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, gdy właściwy organ samorządu jest także wykonawcą inwestycji. Konfliktów interesów można byłoby uniknąć poprzez rozdzielenie funkcji organu wydającego decyzję oraz wykonawcy inwestycji. Państwa członkowskie powinny wprowadzić rozdział pozostających w konflikcie funkcji. W związku z tym w artykule został przedstawiony postulat wprowadzenia zmian w zakresie organów właściwych do wydawania zezwoleń na inwestycję.

Słowa kluczowe: ocena oddziaływania na środowisko, obiektywność organów, konflikt interesów, zezwolenie na inwestycję.

1. Wstęp

Organy samorządu terytorialnego pełniąc funkcję regulatora rozwoju gospodarczego są odpowiedzialne za kształtowanie polityki rozwoju danej jednostki samorządu, a także za realizację inwestycji rozwojowych. W niektórych przypadkach, w ramach wykonywania władzy publicznej, organy wykonawcze samorządu posiadają kompetencje do wydawania zezwoleń na inwestycje realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, których są organami. Połączenie tych dwóch funkcji może czasami poddawać w wątpliwość obiektywność rozstrzygnięcia wydanego przez organ wykonawczy samorządu, zwłaszcza w sytuacji, gdy przedmiotem postępowania jest przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko.

Na problem ten zwraca również uwagę Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca

dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. z 25.4.2014 r. L/124/1), zwana dalej dyrektywą z 2014 r. W punkcie dwudziestym piątym preambuły dyrektywy wskazano, że w procedurach oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć należy zagwarantować obiektywność właściwych organów. Konfliktów interesów można byłoby unikać, dokonując między innymi funkcjonalnego rozdziału właściwego organu od wykonawcy. W przypadku, gdy właściwy organ jest jednocześnie wykonawcą, państwa członkowskie powinny przynajmniej wprowadzić – w obrębie organizacji uprawnień administracyjnych – właściwy rozdział pozostających w konflikcie funkcji organów wykonujących obowiązki wynikające z dyrektywy 2011/92/UE. W związku z tym zaleceniem, do 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 (Dz. Urz. L 26 z 28.1.2012 r., s. 1) dodano art. 9a stwierdzający, że państwa członkowskie zapewniają, by właściwy organ lub organy w sposób obiektywny wykonywały obowiązki wynikające z niniejszej dyrektywy i nie znajdowały się w sytuacji, której konsekwencją może być konflikt interesów.

Polski ustawodawca, dokonując implementacji dyrektywy z 2014 r., wprowadził nowy przepis w art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. l do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.), zwanej dalej ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku, który wejdzie w życie od 1 stycznia 2017 r. Przepis ten przewiduje zmianę organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku przedsięwzięć, dla których organem właściwym do wydania tej decyzji jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, będący organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego wnioskującej o wydanie decyzji. W takich sytuacjach decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach będzie wydawał regionalny dyrektor ochrony środowiska.

W związku z nowymi rozwiązaniami przyjętymi w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku można postawić pytanie o prawidłowość implementacji dyrektywy z 2014 r., w zakresie zapewnienia obiektywności przy wydawaniu decyzji o charakterze zezwoleń inwestycyjnych. Po pierwsze warto zastanowić się nad problematyką rozdziału funkcji organów administracji, które jednocześnie są odpowiedzialne za przygotowanie i realizację przedsięwzięć oraz wydają zezwolenia na realizację tych samych

przedsięwzięć. Problematyka ta wiąże się z możliwością występowania konfliktu interesów, na co zwraca uwagę dyrektywa. W ramach implementacji dyrektywy z 2014 r. polski ustawodawca dokonał zmiany jedynie w odniesieniu do organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, pomijając pozostałe rodzaje zezwoleń na inwestycje. Jednak procedura oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zmierza do uzyskania jednej z decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, dlatego uzasadnione jest pytanie o to, czy dokonano implementacji dyrektywy z 2014 r. zgodnie z jej celem. Można postawić tezę, że przepisy unijne miały na celu rozdział funkcji odnoszący się do zezwoleń na inwestycje w szerokim ujęciu. Zapewnienie obiektywności organów przy wydawaniu tych zezwoleń ma na celu zagwarantowanie realizacji interesu publicznego oraz zapewnienie udziału społeczeństwa w procedurach, a w dalszej perspektywie działanie zgodne z zasadą dobra wspólnego.

2. Rozdzielenie funkcji organów jako warunek zapewnienia obiektywności

Dyrektywa z 2014 r. w pierwszej kolejności zwraca uwagę na konieczność zagwarantowania obiektywności organów, która może być osiągnięta przez rozdzielenie pozostających w konflikcie funkcji, a w szczególności funkcji wykonawcy inwestycji i organu wydającego zezwolenie na inwestycję. Warto podkreślić, że problem ten był sygnalizowany od dawna w orzecznictwie sądów administracyjnych. W skargach wnoszonych do sądów administracyjnych często podnoszono zarzut braku obiektywizmu przy wydawaniu decyzji, w związku z występowaniem organu wykonawczego gminy w roli organu zezwalającego i reprezentanta inwestora (Por. Wyrok NSA z 06.06.2013 r., sygn. Akt II OSK 3064/12, Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10.03.2011 r., sygn. Akt IV SA/Po 751/10, Wyrok WSA z 05.04.2013 r., sygn. Akt II SA/Kr 225/13). Jednak sądy administracyjne nie przychyliły się do tych argumentów, uznając, że problem ten rozstrzygnął ustawodawca uchylając przepis art. 27a k.p.a., który w § 1 stanowił, iż organy gminy podlegają wyłączeniu od załatwienia sprawy, w której gmina jest stroną. Przepis ten został uchylony przez art. 25 pkt 3 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r. nr 79, poz. 856 ze zm). Jak podkreślono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 kwietnia 2009 r. gmina jest tworem o szczególnej pozycji ustrojowo prawnej, ponieważ jest „z jednej strony nosicielem imperium (władztwa administracyjnego), z drugiej zaś podmiotem dominium (własności). Te dwie

role gminy są rozdzielne. Czym innym jest uprawnienie, a zarazem obowiązek rozstrzygania spraw indywidualnych w zakresie i na zasadach prawem określonych i w ślad za tym do korzystania z władztwa administracyjnego, a czym innym wykonywanie uprawnień właścicielskich w stosunku do majątku komunalnego. Fakt, że te dwie role gminy są rozdzielne nie oznacza, że nie mogą być wykonywane przez gminę jednocześnie (...). Ustawodawca nie wprowadza w tej mierze zakazu. To oznacza, że wójt, burmistrz (prezydent miasta) może wystąpić w charakterze nosiciela imperium w stosunku do własnej gminy” (Wyrok NSA z 1.04.2009 r., sygn. akt II OSK 460/08). Sądy administracyjne uznały problem łączenia funkcji organu wydającego decyzję i będącego jednocześnie inwestorem za rozstrzygnięty przez prawodawcę i nie przyznawały racji argumentom o braku obiektywizmu organów wykonawczych gminy. Jednakże w związku z obowiązkiem implementacji dyrektywy z 2014 r., konieczne stało się rozważenie na nowo problematyki obiektywności rozstrzygnięcia zawartego w decyzji wydanej przez organ wykonawczy gminy, w przypadku gdy gmina jest jednocześnie inwestorem.

W świetle przepisów dyrektywy z 2014 r. zapewnienie obiektywizmu organów powinno nastąpić przez rozdzielenie funkcji organów. Pojęcie funkcji organów jest czasami utożsamiane z realizowanymi przez te organy zadaniami lub celami. Według M. Jełowickiego termin funkcja administracji należy odnosić do zakresu powtarzających się działań wykonawczych w ramach podziału pracy (Jełowicki 1982; 1). T. Kuta traktuje funkcje administracji jako odwzorowanie celów podstawowych i przyporządkowanie im celów pośrednich administracji (Kuta 1992;7). Zatem pojęcie „funkcji” organu wymaga odniesienia się do pojęć „zadania” i „cel”, jako pojęć powiązanych w wielu definicjach z pojęciem „funkcji” organu. Jak podaje Z. Cieślak „zadania” jest to stan rzeczy, który ma być utrzymany bądź osiągnięty. „Cel” natomiast wydaje się być kategorią kierunkową oznaczającą dążenie do osiągnięcia stanu rzeczy (...) relacja znaczeniowa „celu i zadania sprowadza się do relacji „tego co ma być osiągnięte w przyszłości” do „tego co ma być realizowane teraz” (Cieślak, 2002, s. 93). Dla M. Górskiego zadania administracji, o ile zostały normatywnie wytyczone, istnieją obiektywnie, natomiast funkcje istnieją realnie o tyle o ile wytyczone zadania są rzeczywiście realizowane, a administracja osiąga założone cele (Górski 1992, 172-173). Podobnie T. Kuta stwierdził, iż ” funkcje administracji rodzą się w procesach bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań (celów) państwa”(Kuta 1992, 8).

W literaturze zwraca się uwagę na ewolucję zadań realizowanych przez administrację publiczną, jak również pełnionych przez administrację

funkcji. Podstawową funkcją administracji publicznej była początkowo funkcja określana jako „policja administracyjna”, a w dalszej kolejności zaczęła dominować funkcja reglamentacyjna i dystrybutywna (Stahl 2013; 22-24). Obecnie można zaobserwować dalszą ewolucję funkcji administracji publicznej, będącą odpowiedzią na zmianę i rosnące zróżnicowanie potrzeb społecznych. Ewolucja ta sprowadza się we współczesnym państwie do stopniowego odchodzenia od skoncentrowania administracji na sferze porządkowo-reglamentacyjnej, na rzecz prowadzenia przez nią działalności mającej na celu szeroko pojęte zarządzanie rozwojem i zaspokajanie potrzeb zbiorowych. Tego rodzaju działalność wymaga z kolei adekwatnych dla niej form organizacyjnych, niejednokrotnie odbiegających od tradycyjnie ujmowanych form działania administracji (Cherka, Wierzbowski 2011; 297-298). Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na brak rozdziału sfery politycznej organu od sfery wykonawczej. Zjawisko to można szczególnie zaobserwować w odniesieniu do administracji centralnej, ale ma ono także odzwierciedlenie w działalności organów samorządu terytorialnego, a zwłaszcza organu wykonawczego gminy, który m.in. jest odpowiedzialny za przygotowanie projektu polityki rozwoju, a następnie ma tę politykę wdrażać, również poprzez realizację inwestycji.

M. Jełowicki stosując kryterium funkcji jako zakresu powtarzających się działań wykonawczych, wyodrębnia cztery sfery działania administracji, czyli sferę polityczną, reglamentacyjną, społeczno - kulturalną oraz zarządzania gospodarką narodową (Jełowicki 1982, s. 1). Na uwagę zasługuje także podział na administrację władczą i niewładczą. Działanie administracji władczej jest związane z pełnieniem funkcji publicznej administracji, której zadaniem jest ochrona praw i interesów prawnych, udzielanie pozwoleń, wydawanie nakazów i zakazów. Administracja niewładcza jest kojarzona z funkcją służby publicznej administracji, jako wytwórcy usług i świadczeń w sferze zaspokajania potrzeb powstających w wielkich zbiorowościach ludzkich (Stahl 2013; 24). T. Kuta wyróżnił trzy funkcje administracji publicznej: klasyczną reglamentacyjno-porządkową, organizującą w szerokim tego słowa znaczeniu oraz wykonawczą. Funkcja organizująca może mieć zastosowanie w trzech sferach działalności administracji: administracji usług, sterowania życiem gospodarczym oraz partycypacji społeczeństwa z administracją (Kuta 1999). Także w innych opracowaniach podkreśla się, że przed współczesną administracją są stawiane nowe zadania, które determinują jej nowe funkcje: oprócz funkcji porządkowo-reglamentacyjnej (policyjnej), funkcji świadczącej, oraz funkcji wykonawczej, do nowych funkcji administracji zalicza się funkcję regulatora rozwoju gospodarczego, funkcję prognostyczno-planistyczną, funkcję właścicielską i funkcję organizatorską.

Funkcja regulatora rozwoju gospodarczego przejawia się w stosowaniu klasycznych instrumentów policyjnych i reglamentacyjnych, udziale państwa w zarządzaniu gospodarką narodową, a także samodzielnym prowadzeniu działalności gospodarczej. Natomiast dzięki funkcji prognostyczno-planistycznej organy administracji publicznej formułują koncepcje rozwojowe, które następnie mają być realizowane, tak jak np. prognozy wzrostu gospodarczego (Maciejewski i in. 2012; 19). Ponadto na funkcje administracji, rozpatrywane z punktu widzenia nauki publicznego prawa gospodarczego, wpływają konstytucyjne zasady ustrojowe państwa, a w szczególności zasada zrównoważonego rozwoju (Popowska 2006, 69).

W literaturze zwraca się uwagę na tendencję związaną z odpowiedzialnością państwa za rozwój społeczno-gospodarczy, co sprawia, że państwo staje się „stroną postępowania”, w przypadku realizacji określonych inwestycji. Można to zauważyć przede wszystkim, w przypadku inwestycji państwowych, ale także w odniesieniu do innych kwestii, gdyż państwo jest uzależnione od wzrostu gospodarczego, choćby ze względu na powiększający się zakres jego odpowiedzialności socjalnej (Iwańska 2013; 310). W ostatnich latach nie bez znaczenia na takie tendencje, ma także rozliczanie władzy na szczeblu regionalnym oraz lokalnym z wykorzystania określonych funduszy unijnych. W związku z koniecznością realizacji inwestycji rozwojowych w określonych ramach czasowych, można mieć wątpliwości, czy organy władz lokalnych, regionalnych i krajowych będą w stanie zachować obiektywność przy rozstrzyganiu wszystkich wątpliwości związanych z ochroną środowiska. Jak wskazuje B. Iwańska, odnosząc się do poglądów doktryny niemieckiej, w obszarze ochrony środowiska ta „dwuznaczna sytuacja w kwestii reprezentacji interesów” jest szczególnie utrudniona. Dlatego obroną przed tym ryzykiem jest uzupełnienie pierwotnej i zasadniczej odpowiedzialności państwa za dobro ogółu przez celowe włączanie „aktorów społecznych” do spraw środowiskowych (Iwańska 2013; 310 i cytowana tam literatura).

Zatem rozdział funkcji organów samorządu terytorialnego powinien odnosić się do tych funkcji, w których organy administracji występują jako administracja władcza wydając m.in. akty administracyjne, a jednocześnie w tych samych sprawach organy administracji mogą realizować zadania w ramach administracji niewładczej. Funkcje spełniane od dawna przez organy administracji są obecnie uzupełniane o nowe funkcje związane z odpowiedzialnością za politykę rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. W związku z odpowiedzialnością za realizację określonych inwestycji rozwojowych mogą powstać wątpliwości co do zabezpieczenia przez organy

administracji samorządowej interesu publicznego, polegającego na ochronie środowiska. Rozważania te są kolejnym argumentem przemawiającym za istnieniem konfliktu interesów w sytuacji, gdy organ prowadzący postępowanie w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań inwestycji jest jednocześnie reprezentantem inwestora.

3. Szerokie znaczenie pojęcia „zezwolenia na inwestycję”

Dla zachowania obiektywności organów przy wykonywaniu obowiązków wynikających z dyrektywy w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, powinno dojść do rozdzielenia funkcji organu wydającego decyzję i organu będącego przedstawicielem inwestora odpowiedzialnego za wykonanie inwestycji. W nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku przewidziano, że rozdzielenie funkcji będzie odnosiło się jedynie do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Można zatem postawić pytanie, czy poprzez takie rozwiązanie nastąpiła właściwa implementacja przepisów dyrektywy z 2014 r.

Do dyrektywy z 2011 r. dodano art. 9a, który stwierdza, że „Państwa członkowskie zapewniają, by właściwy organ lub organy w sposób obiektywny wykonywały obowiązki wynikające z niniejszej dyrektywy i nie znajdowały się w sytuacji, której konsekwencją może być konflikt interesów. W przypadku, gdy właściwy organ jest również wykonawcą, państwa członkowskie wprowadzają przynajmniej – w obrębie organizacji uprawnień administracyjnych – właściwy rozdział funkcji pozostających w konflikcie przy wykonywaniu obowiązków wynikających z niniejszej dyrektywy”.

Wprawdzie z przepisu tego nie wynika wprost, że rozdzielenie funkcji powinno dotyczyć wydawania zezwoleń na inwestycję, ale należy zastanowić się, czy celem dyrektywy nie było zagwarantowanie obiektywności organów w odniesieniu do zezwoleń na inwestycję w szerokim ujęciu.

Pojęcie „zezwolenie na inwestycję” oznacza według dyrektywy decyzję właściwego organu lub organów, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia. Zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie sądowym podkreśla się, że w polskim systemie prawa pojęcie „zezwolenie na inwestycję” nie występuje. W jednym z wyroków NSA stwierdził, że pojęcie « zezwolenie na inwestycję » nie występuje na gruncie prawa polskiego, w szczególności w polskim prawie budowlanym. Dlatego

konieczne jest rozumienie tego pojęcia poprzez odniesienie się do przewidzianych w obowiązującym prawie krajowym aktów, które w swej istocie stanowią zezwolenie na inwestycje. W szczególności aktami tymi są decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. (Wyrok NSA z 27.08.2014 r. II OSK 470/13). W innym orzeczeniu sąd stwierdził, że „w Polsce proces inwestycyjny jest zazwyczaj wieloetapowy, w związku z tym przez zezwolenie na inwestycje należy rozumieć zbiór niezbędnych decyzji koniecznych do uzyskania w procesie inwestycyjnym warunkujących rozpoczęcie prac (od rozstrzygnięć środowiskowych, poprzez lokalizacyjne po regulujące szczegółowe kwestie techniczne), ostatnim etapem tego procesu jest wydanie pozwolenia na budowę, ewentualnie innej decyzji kończącej proces inwestycyjny, jak np. zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć współfinansowanych w krajowych lub regionalnych programów operacyjnych, Warszawa, 5 maja 2009 r.)” (Wyrok NSA z 1.02.2013 r. II OSK 2520/12).

Ponadto stosując wykładnię systemową można uznać, że skoro art. 9 dyrektywy odnosi się do zezwoleń na inwestycje, to art. 9a jest kontynuacją tego przepisu i rozdział funkcji pozostających w konflikcie należy odnosić do zezwoleń na inwestycje w szerokim ujęciu. Tym bardziej, że w niektórych państwach członkowskich nie wydaje się dodatkowych decyzji określających środowiskowe uwarunkowania inwestycji, ale na przykład w pozwoleniu na budowę uwzględnia się środowiskowe uwarunkowania ustalone w trakcie procedury oceny oddziaływania na środowisko. Można postawić pytanie, czy prawodawcy unijnemu chodziło o rozdzielenie funkcji wykonawcy i organu wydającego decyzję, tylko w tych państwach, w których ocenę oddziaływania na środowisko przeprowadza się w ramach procedury wydawania pozwolenia na budowę. Na uwagę zasługuje również to, że Komisja Europejska już zwracała uwagę polskiemu ustawodawcy na konieczność uznania również pozwolenia na budowę za zezwolenie na inwestycję w rozumieniu przepisów prawa unijnego. W związku z tym konieczne stało się dodanie do art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.) dodatkowego przepisu, który stwierdził, że ograniczeń w zakresie ustalania stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę oraz udziału organizacji społecznych w tym postępowaniu nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającego udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Nowelizacja ustawy – Prawo budowlane z 2008 r. była konieczna w związku z wąskim ujęciem w polskim ustawodawstwie pojęcia

„zezwolenie na inwestycje”, ograniczającym to pojęcie do decyzji o środowiskowych uwarunkowań. W odniesieniu do tej decyzji przewidywano przeprowadzenie postępowania z udziałem społeczeństwa, ale zdaniem Komisji Europejskiej takie ograniczenie nie powinno być stosowane w odniesieniu do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

W doktrynie zwracano uwagę na swoisty dualizm kompetencji w przypadku wydawania zezwoleń inwestycyjnych. Według M. Górskiego „Polega on na tym, że formalne decyzje ustalające środowiskowe uwarunkowania prowadzenia inwestycji i funkcjonowania określonych przedsięwzięć podejmują organy właściwe do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach bądź decyzji pozwalających na realizację przedsięwzięcia (tzw. decyzje realizacyjne, w szczególności pozwolenie na budowę, choć nie tylko). Jednak treść tych ustaleń konstruują faktycznie regionalni dyrektorzy przez przewidzianą ustawą procedurę uzgodnień, co skutkuje wręcz ubezwłasnowolnieniem organu wydającego decyzję co do konstruowania jej treści. Być może jest to konstrukcja zapewniająca pożądaną treść rozstrzygnięć, jednak ewidentnie sprzeczna z ustalonymi teoretycznie zasadami przydziału kompetencji i odpowiedzialności za wykonywane zadania (organ wydający decyzję formalnie ponosi odpowiedzialność za ustalenia poczynione przez inny organ, schowany w tym kontekście „za jego plecami”) (Górski 2009; 183)”. Zatem można uznać, że chociaż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach była w tych przypadkach wydawana przez organ wykonawczy gminy, to w praktyce warunki środowiskowe przedsięwzięcia były w sposób szczegółowy określone przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.

W związku z tymi problemami można mówić o pozornym przeniesieniu kompetencji do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w sytuacji, gdy gmina jest inwestorem. Od 1 stycznia 2017 r. organem właściwym do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w takich sytuacjach będzie regionalny dyrektor ochrony środowiska. Tymczasem, jak słusznie wskazywano w doktrynie, regionalny dyrektor praktycznie określa warunki środowiskowe przedsięwzięć, nawet jeżeli w obowiązującym stanie prawnym organem właściwym do wydania decyzji jest organ wykonawczy gminy.

Wydaje się w związku z tym, że prawidłowa implementacja dyrektywy z 2014 r. powinna polegać na wprowadzeniu zmian w zakresie ustalania organu właściwego do wydawania innych zezwoleń inwestycyjnych dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w przypadku,

gdy gmina jest jednocześnie inwestorem. Celem procedury oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko jest określenie środowiskowych uwarunkowań inwestycji, ale ostatecznie procedura ta zmierza do podjęcia decyzji, wymienionych w art. 72 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, w tym decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o pozwoleniu na budowę. W opinii społeczeństwa te dwie decyzje wywołują najczęściej kontrowersji, ponieważ na podstawie tych decyzji inwestor w praktyce otrzymuje prawo do lokalizacji, a następnie wykonania inwestycji.

Zatem nadal można uznać za aktualne wnioski *de lege ferenda*, aby w przypadku, gdy gmina jako inwestor lub jeden z inwestorów realizuje inwestycję celu publicznego, dla której jest przeprowadzana procedura oceny oddziaływania na środowisko, wprowadzić obligatoryjne wyłączenie jej organu wykonawczego z postępowania w sprawie wydania zezwoleń inwestycyjnych. Kwestią dyskusyjną pozostaje możliwość przekazania kompetencji do wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego innemu organowi. W takich sytuacjach można wprowadzić obowiązek uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu, na którym ma być realizowana gminna inwestycja celu publicznego, będąca przedsięwzięciem mogąącym znacząco oddziaływać na środowisko. Podobne rozwiązanie ustawodawca przewidział dla lokalizacji elektrowni wiatrowych, ponieważ na podstawie art. 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. poz. 961) lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W przypadku konieczności wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu z postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, właściwy miejscowo wojewoda mógłby wyznaczyć prezydenta innego miasta na prawach powiatu lub starostę powiatu sąsiadującego z danym miastem, któremu przekazałby prowadzenie postępowania w tej sprawie (Por. Zakrzewska 2016; 162). Jednak ustawodawca w nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku z 2015 r. odniósł się jedynie do zmiany organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Można uznać, że w tym przypadku polski ustawodawca stosuje wąskie ujęcie pojęcia „zezwolenia na inwestycję”, natomiast przepisy unijne odnoszą się do tych decyzji, na podstawie których inwestor otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia.

4. Konflikt w ramach interesu publicznego i innych interesów

Celem działania organów administracji publicznej jest realizacja dobra wspólnego. W koncepcji dobra wspólnego przedstawionej przez Zbigniewa Cieślaka został stworzony katalog wartości, które składają się na dobro wspólne. Wśród tych wartości wymienione zostały wartości dotyczące np. ochrony życia i zdrowia obywateli, rozwoju państwa rozumianego jako wspólnota wspólnot, a także zapewnienie harmonijnego (w tym także poprzez rozstrzygnięcie konfliktów interesów) funkcjonowania wspólnot (Cieślak 2002; 59). Warto podkreślić, że ten aspekt dobra wspólnego, czyli zapewnienie harmonijnego funkcjonowania wspólnot, wymaga podjęcia współpracy przy podejmowaniu decyzji w sytuacjach konfliktowych. Dlatego z zasady dobra wspólnego należy wyprowadzić postulat szukania takich rozwiązań w zakresie administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego i proceduralnego, które pozwolą na osiąganie rozwiązań kompromisowych, w sytuacji wystąpienia konfliktu interesów. Obiektywność działania organów można zaliczyć do wartości, stanowiących dyrektywy dla określania ustrojowych aspektów prawa administracyjnego. Ustawodawca tworzy struktury organizacyjne administracji i ustala zasady ich funkcjonowania, kierując się troską o ich efektywne działanie. Zatem regulacje prawne w administracyjnym prawie ustrojowym realizują postulat sprawności działania, a wartościami, które są z tym postulatem związane można zaliczyć skuteczność, korzystność i efektywność działania (Cieślak 2002; 58). W prawie administracyjnym można też znaleźć wiele przepisów, które mają zapewnić obiektywność działania organów administracji, takich jak wyłączenie pracowników lub organów od udziału w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji.

Konflikt interesów może odnosić się do różnych interesów publicznych o znaczeniu krajowym, regionalnym i lokalnym. J. Stelmasiak podkreśla, że konsekwencją rozwarstwienia pojęcia interesu społecznego (interesu publicznego) jest możliwość wystąpienia kolizji interesów wewnątrz pojęcia interesu społecznego (interesu publicznego) w relacji: interes publiczny o zasięgu ogólnopaństwowym, interes publiczny lokalny oraz interes publiczny grupowy (Stelmasiak 1994;172). Interes publiczny lokalny może być całkowicie rozbieżny w stosunku do interesu publicznego ogólnopaństwowego, zatem również może między nimi zachodzić konflikt. Jednocześnie, jak wskazano wcześniej, ochrona interesu publicznego może być zagwarantowana poprzez zapewnienie udziału społeczeństwa w procedurach zwłaszcza w odniesieniu do ochrony środowiska. Wydaje się, że konflikt interesów, do którego odnosi się dyrektywa z 2014 r. jest przede

wszystkim konfliktem różnych interesów publicznych, a konkretnie konfliktem pomiędzy ochroną środowiska, a interesami o charakterze ekonomicznym. W określonych przypadkach organy gminy mogą działać w interesie publicznym o charakterze gospodarczym, w celu realizacji funkcji wspomaganie rozwoju społeczno-gospodarczego danej gminy. Natomiast interes publiczny polegający na ochronie środowiska może być reprezentowany zarówno przez organy administracji rządowej, jak i społeczeństwo i organizacje społeczne. Jednocześnie należy podkreślić, że obowiązkiem organu wykonawczego gminy jest także ochrona środowiska i ochrona interesów indywidualnych, ale wątpliwości może budzić kwestia obiektywności organu, który z jednej strony ponosi odpowiedzialność polityczną za realizację przedsięwzięć, a z drugiej ma dbać o ochronę interesów publicznych lub indywidualnych pozostających w konflikcie z realizacją inwestycji. Problemem jest także zapewnienie udziału organizacji społecznych w takim postępowaniu. Wnoszenie przez te organizacje odwołań od decyzji zezwalających na realizację inwestycji jest często postrzegane, jako nieuzasadnione przedłużanie procedur, które powinny być przyspieszane, na przykład ze względu na terminy rozliczenia się przez organy gminy z funduszy unijnych. Organizacje społeczne mogą wskazywać na uchybienia w procedurze, które będą skutkowały uchynieniem pierwotnych decyzji i koniecznością prawidłowego ustalenia środowiskowych uwarunkowań, co pozytywnie wpłynie na jakość rozstrzygnięć. Jednak w sytuacji, gdy organ wykonawczy gminy jest odpowiedzialny za realizację inwestycji publicznej w określonym czasie, każde odwołanie od decyzji zezwalającej na realizację inwestycji jest postrzegane jako niepotrzebne przedłużenie postępowania. Z drugiej strony organizacje społeczne o charakterze lokalnym są często beneficjentami korzystającymi ze środków publicznych na realizację celów statutowych lub współpracę w zakresie realizacji zadań publicznych. Występowanie takiej organizacji w interesie publicznym ochrony środowiska może skutkować negatywnymi konsekwencjami w zakresie możliwości korzystania z funduszy przeznaczonych na współpracę z organizacjami pozarządowymi, których dysponentami są organy wykonawcze gminy. Również z tego powodu, regionalny dyrektor ochrony środowiska jako organ „z zewnątrz”, byłby właściwszy do przeprowadzania procedury oceny oddziaływania na środowisko i zapewnienia udziału społeczeństwa w tej procedurze. Można uznać, iż decyzja administracyjna, która będzie podjęta po wyważeniu różnych interesów w procesie współpracy organów administracji ze społeczeństwem, w tym z organizacjami społecznymi, będzie działaniem mającym na celu realizację zasady dobra wspólnego, w którą wpisane jest zapewnienie harmonijnego funkcjonowania wspólnot.

5. Podsumowanie

Jednym z celów prowadzenia postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania zezwolenia na inwestycję jest rozwiązanie konfliktu interesów, które ujawniają się w tym postępowaniu. Konflikt interesów może wystąpić jako konflikt pomiędzy interesami publicznymi o znaczeniu lokalnym, regionalnym i ogólnokrajowym, a także jako konflikt pomiędzy interesem publicznym, a interesami indywidualnymi. Konflikt interesów będzie szczególnie widoczny w przypadku realizacji takich inwestycji jak budowa regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych, budowa oczyszczalni ścieków dla gminy lub kilku gmin, czy też budowa inwestycji transportowych. Inwestycje te realizowane są w interesie publicznym, ale w sytuacji, gdy gmina jest inwestorem odpowiedzialnym za realizację takich inwestycji, może powstać wątpliwość dotycząca zapewnienia obiektywności działania organu wykonawczego gminy, który ma wydawać zezwolenia na realizację tego typu inwestycji. Na problem ten zwraca również uwagę dyrektywa z 2014 r., która nakazuje, aby wprowadzić rozwiązania pozwalające na zapewnienie obiektywności przy wykonywaniu obowiązków wynikających z dyrektywy. W związku z tym, polski ustawodawca wprowadził nowe rozwiązania w zakresie określenia organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w sytuacji, gdy gmina jest inwestorem. Takie rozwiązanie wskazuje na wąskie ujęcie pojęcia „zezwolenia na inwestycje”, ograniczające to pojęcie do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Tymczasem w wielu państwach Unii, po przeprowadzeniu procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wydaje się pozwolenie na budowę i inne decyzje, w których uwzględnia się uwarunkowania środowiskowe. W państwach tych implementacja dyrektywy będzie wymagała zapewnienia obiektywności działania organów wydających zezwolenia na inwestycje, takie jak decyzja o lokalizacji inwestycji, czy decyzja o pozwoleniu na budowę. W związku z tym, należy zastanowić się nad wprowadzeniem rozwiązań pozwalających na przekazaniu kompetencji do wydawania pozwolenia na budowę i innych zezwoleń na inwestycje, wymienionych w art. 72 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, innym organom, niż organy wykonawcze gminy, w sytuacji gdy gmina jest jednocześnie inwestorem.

Szczególnie istotnym aspektem dotyczącym konfliktu interesów jest problematyka lokalizacji takich inwestycji, które będą służyć całym społecznościom lokalnym, ale powodują duże uciążliwości dla mieszkańców terenów sąsiadujących z tymi przedsięwzięciami. Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem jest wprowadzenie obowiązku uchwalania dla takich terenów

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przyjmowany w postępowaniu pozwalającym na wyważenie różnego rodzaju interesów i ochronę interesu publicznego. Pozostawienie decyzji dotyczącej lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, które są realizowane przez gminę, w rękach jednoosobowego organu wykonawczego gminy jest rozwiązaniem budzącym poważne wątpliwości.

Prowadzenie postępowania w sprawie wydania zezwolenia na inwestycję ma na celu nie tylko rozwiązanie konfliktu interesów, ale także ma być ukierunkowane na realizację określonych wartości. Taką wartością jest w prawie administracyjnym dobro wspólne, w które wpisuje się zapewnienie harmonijnego funkcjonowania wspólnot. Zagwarantowanie obiektywności działania organów wydających zezwolenia na inwestycję, w sytuacji gdy gmina jest inwestorem, może także umożliwić skuteczną partycypację społeczną przy wydawaniu decyzji, a w dalszej perspektywie realizację postulatu harmonijnego funkcjonowania wspólnot.

Literatura

- Cherka M., Wierzbowski M. (2011) Centralne organy administracji państwowej, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, red., *Podmioty Administrujące, System Prawa Administracyjnego*, t. 6, C.H. Beck, Warszawa.
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z. (2002) *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa.
- Górski M. (1992) *Pojęcia „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica, 52.
- Górski M. (2009) W poszukiwaniu modelu administrowania sprawami ochrony środowiska w Polsce, [w:] J. Supernat, red., *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław.
- Iwańska B. (2013) *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, C. H. Beck, Warszawa.
- Jełowicki M. (1982) Funkcje współczesnej administracji. Próba klasyfikacji, *Organizacja-Metody – Technika*, 4-5.
- Kuta T. (1992) *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław.
- Kuta T. (1999) Trzy funkcje współczesnej administracji publicznej: reglamentacyjno-porządkowa, wykonawcza i organizująca, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, red., *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze.

- Maciejewski T., Gierszewski J., Brunka M., (2012) Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej, *Zeszyt Naukowy*, 5/2a/2012, Biblioteka PWSH Pomerania, Chojnice.
- Popowska B. (2006) Klasyfikacja funkcji administracji w nauce prawa gospodarczego, [w:] B. Popowska, red., *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej: księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań.
- Stahl M. (2013) Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje, [w:] M. Stahl, red., *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolter Kluwer Polska, Warszawa.
- Stelmasiak J. (1994) *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Zakrzewska M. (2016) Rola organów wykonawczych gmin w rozwiązywaniu konfliktów interesów związanych z realizacją regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych na przykładzie budowy spalarni odpadów, *Samorząd Terytorialny*, 1-2.

Abstract: The issue of this article is the problem of correct implementation of directive 2014/52/UE regulations concerning provision of authorities objectivity in procedure of environmental impact assessment in cases where the competent authority is also the developer. Conflicts of interest could be prevented by, inter alia, a functional separation of competent authority from the developer. Member States should implement an appropriate separation between conflicting functions of those authorities within their organisation of administrative competences. The article presents a postulate for changes in the area of authorities competent to give the development consents.

Keywords: environmental impact assessment, authorities objectivity, conflicts of interest, development consents.

