

Rozwój w zgodzie z naturą czyli oddziaływanie inwestycji na środowisko

WOJCIECH BUGAJSKI

W procesie inwestycyjnym niezwykle istotną rolę odgrywa ocena wpływu planowanych zamierzeń na otaczające nas środowisko. Z tego też względu zrozumiałe jest, iż tzw. oceny oddziaływania na środowisko (OOS) należą do najważniejszych i najszybciej rozwijających się prewencyjnych instrumentów ochrony środowiska na świecie.

W Polsce wykonywane są od kilkunastu lat, ale dopiero uchwalenie 9 listopada 2000 roku ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (nazywanej dalej ustawą o ocenach) spowodowało, że z początkiem 2001 roku zaczęły obowiązywać regulacje prawne zgodne z prawodawstwem Unii Europejskiej oraz konwencjami międzynarodowymi, których sygnatariuszem jest Polska.

Ocena oddziaływania na środowisko – o co tak naprawdę chodzi?

Oceny oddziaływania na środowisko obok planów zagospodarowania przestrzennego, instytucji opłat i kar oraz finansowania działań proekologicznych stały się w Polsce podstawowym instrumentem ochrony środowiska. Zmiany zachodzące obecnie sytuują procedurę OOS jako uniwersalny system zarządzania środowiskiem. Owe zmiany w pozycji i kształcie procedur OOS są rezultatem transformacji ustrojowej, zmierzania naszego kraju ku zintegrowanej Europie oraz powolnego, ale zauważalnego wzrostu świadomości ekologicznej Polaków.

Obowiązujące do końca 2000 roku przepisy dotyczące ocen oddziaływania inwestycji na środowisko dzieliły inwestycje na szczególnie szkodliwe dla środowiska i zdrowia ludzi oraz mogące pogorszyć stan środowiska, a dla obu tych kategorii wprowadzały obowiązek sporządzania ocen oddziaływania na środowisko. Poddanie temu obowiązkowi wszystkich inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska prowadziło do irracjonalnych rezultatów w postaci tysięcy, w skali kraju, postępowań w odniesieniu do małych i stosunkowo bezpiecznych dla środowiska inwestycji. W przepisach tych brak było także mechanizmu, który umożliwiałby dostosowanie zakresu oceny (obecnie rapor-

tu oddziaływania) do skali i charakteru inwestycji. Należy również podkreślić, że udział społeczeństwa w postępowaniu z zakresu ocen oddziaływania na środowisko sprowadzał się zazwyczaj do udziału zainteresowanych organizacji społecznych.

Obowiązująca od 1 stycznia 2001 roku ustawa o ocenach wprowadziła istotne zmiany do procedury inwestycyjnej, które podyktowane są koniecznością pełnego dostosowania do prawa wspólnotowego oraz potrzebą wyeliminowania wspomnianych niewłaściwych rozwiązań.

Ustawa przejęła nazewnictwo z dyrektywy Rady 85/337/EWG w sprawie oceny oddziaływania na środowisko niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć (ze zmianami wprowadzonymi dyrektywą Rady 97/11/WE): dotychczasowe pojęcie „inwestycja” jest zastąpione pojęciem „przedsięwzięcie”, a przez „ocenę oddziaływania na środowisko” rozumie się teraz postępowanie, natomiast ocena w dotychczasowym rozumieniu – to raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Podstawy prawne. Co właściwie powinniśmy robić?

Zgodnie z prawem wspólnotowym oraz krajowym, postępowanie OOS stanowi istotny element procesu inwestycyjnego. W kontekście inwestycji realizowanych w ramach obszarów interwencji Funduszu Spójności (dotyczy to przede wszystkim projektów infrastrukturalnych), kwestie te regulują następujące akty prawa wspólnotowego i krajowego:

- 1) dyrektywa Rady z 27 czerwca 1985 r. nr 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko² (dalej: dyrektywa OOS),
- 2) dyrektywa Rady z 21 maja 1992 r. nr 92/43/EWG w spra-



wie ochrony naturalnych siedlisk oraz dzikich zwierząt i roślin³ (dalej: dyrektywa siedliskowa),

- 3) dyrektywa Rady z 2 kwietnia 1979 r. nr 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikich ptaków⁴ (dalej: dyrektywa ptasia),
- 4) ustawa¹ z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵ (dalej: UPoś),
- 5) rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko⁶ zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z 10 maja 2005 r.⁷ (dalej: rozporządzenie OoŚ),
- 6) ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁸ (dalej: UoP),
- 7) ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,⁹
- 8) ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane,¹⁰
- 9) ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne,¹¹
- 10) ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych,¹²
- 11) ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym,¹³
- 12) ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych¹⁴ (dalej: spec-ustawa),
- 13) ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵ (dalej: k.p.a.).

- 1) czy została przeprowadzona procedura tzw. „screeningu” (zob. pkt. C) przez odpowiednie organy,
- 2) czy treść raportu OoŚ odpowiada wymogom określonym w art. 5(3) dyrektywy OoŚ, o ile raport OoŚ był wymagany,
- 3) czy planowane przedsięwzięcie zostało skonsultowane z właściwymi organami ochrony środowiska – art. 6(1) dyrektywy OoŚ,
- 4) czy konsultacje ze społeczeństwem zostały przeprowadzone zgodnie z art. 6(2)–6(6) dyrektywy OoŚ, o ile były one wymagane,
- 5) czy przeprowadzono postępowanie OoŚ w kontekście transgranicznym, o ile było ono wymagane – art. 7 dyrektywy OoŚ,
- 6) wskazanie przez organ wydający decyzję w sprawie przedsięwzięcia, w jaki sposób uwagi i informacje, o których mowa w pkt. 3) i 4) zgromadzone w toku postępowania zostały uwzględnione przy wydawaniu tej decyzji, bądź informacja o braku uwag lub wniosków – art. 8 i 9 dyrektywy OoŚ,
- 7) wskazanie, czy przedsięwzięcie może oddziaływać znacząco na gatunki i siedliska chronione w ramach Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 i czy w związku z możliwością znaczącego oddziaływania zostało przeprowadzone stosowne postępowanie zgodnie z art. 6(3) dyrektywy siedliskowej.

Brak któregośkolwiek z ww. elementów może spowodować odrzucenie projektu!

Zgodność przedsięwzięcia z wymogami prawa wspólnotowego w zakresie OoŚ

Komisja Europejska analizując wniosek o dofinansowanie z FS ocenia, czy zostały uwzględnione wszystkie elementy OoŚ wymagane przez dyrektywę OoŚ, dyrektywę siedliskową i dyrektywę ptasia:

Podział przedsięwzięć do sporządzenia raportu OoŚ

Zgodnie z art. 4(1) dyrektywy OoŚ projekty określone w jej Aneksie I podlegają obowiązkowi przeprowadzenia postępowania OoŚ. Odpowiednikiem przedmiotowego przepisu w prawie polskim jest art. 51

ust. 1 pkt 1 UPoś. Szczegółowa lista przedsięwzięć polegających z mocy prawa obowiązku sporządzenia raportu została określona w §2 rozporządzenia OOŚ. Są to tzw. przedsięwzięcia z grupy I.

Zgodnie z art. 4(2) dyrektywy OOŚ, w stosunku do przedsięwzięć określonych w jej Aneksie II, należy dokonać indywidualnej oceny, czy należy przeprowadzić postępowanie OOŚ. Zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 2 UPoś przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko mogą wymagać sporządzenia raportu OOŚ. Właściwy organ administracji, w procesie „screeningu” powinien, na podstawie informacji o planowanym przedsięwzięciu dołączonych do wniosku, których zakres określa art. 49 ust. 3 UPoś, oraz po zasięgnięciu opinii właściwego organu ochrony środowiska i organu inspekcji sanitarnej dokonać oceny, w oparciu o kryteria określone w § 5 rozporządzenia OOŚ i w razie konieczności stwierdzić, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, obowiązek sporządzenia raportu wraz z określeniem jego zakresu – tzw. scoping (art. 51 ust. 2 UPoś). Są to tzw. przedsięwzięcia z grupy II.

W tym miejscu chciałbym wyjaśnić, iż po wejściu w życie przepisów nowelizujących UPoś (tj. 28 lipca 2005 r.), postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przeprowadza się również dla III grupy przedsięwzięć, do których zaliczone są inwestycje mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, niebędące przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko wymienionymi w rozporządzeniu OOŚ (art. 46 ust. 1 pkt 2 Poś).

Zagrożenia wynikające z nieprawidłowego przeprowadzenia postępowania OOŚ

Należy podkreślić, iż rzetelne przygotowanie raportu OOŚ (o ile jest on wymagany), a następnie prawidłowe przeprowadzenie postępowania OOŚ przez organ ma na celu zminimalizowanie zagrożeń w realizacji projektu wynikających z możliwości:

- 1) zaskarżenia decyzji przez strony postępowania,
- 2) niedoszacowania kosztów, które beneficjent będzie musiał ponieść w związku z wdrażaniem rozwiązań minimalizujących lub kompensujących oddziaływanie projektu na środowisko
- 3) zakwestionowania wyników postępowania OOŚ przez krajowe instytucje systemu Funduszu Spójności lub Komisję Europejską i w konsekwencji odrzucenia wniosku o dofinansowanie z FS.

Procedura screeningu

Kwalifikowanie przedsięwzięć do sporządzania raportu OOŚ, tzw. screening jest etapem postępowania OOŚ, w którym organ dokonuje oceny, czy w stosunku do danego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko należącego do grupy II wymagane jest sporządzenie raportu OOŚ. Organ ochrony środowiska stwierdza obowiązek sporządzenia raportu OOŚ lub brak takiego obowiązku w formie postanowienia.

W odniesieniu do projektów w zakresie dróg krajowych realizacja każdego projektu wymaga przygotowania raportu OOŚ wtedy, gdy procedura została wszczęta przed dniem wejścia w życie nowelizacji UPoś (tj. 28 lipca 2005 r.). Jeśli wniosek

o wydanie decyzji dla drogi krajowej został złożony po 28 lipca 2005 r., wówczas postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko będzie zgodnie z UPoś, a przedsięwzięcie kwalifikuje się wg rozporządzenia OOŚ.

Zmiany w procedurze OOŚ wprowadzone ustawą z 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska i niektórych innych ustaw: Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

Ustawa z 18 maja 2005 r. wprowadza zasadniczą zmianę w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 46 ust. 1 UPoś, realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko (wymienionego w rozporządzeniu OOŚ) lub inwestycji mogącej znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, niebędącej przedsięwzięciem mogącym znacząco oddziaływać na środowisko, jest dopuszczalna wyłącznie po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, zwanej dalej „decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach”. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, które dla tego samego przedsięwzięcia przeprowadza się jednokrotnie. Należy pamiętać, iż beneficjenci Funduszu Spójności będą zobowiązani do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed uzyskaniem decyzji:

- 1) o pozwoleniu na budowę, o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz o pozwoleniu na wzniesienie robót budowlanych,
- 2) pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych,
- 3) decyzji ustalającej warunki prowadzenia robót polegających na regulacji wód oraz budowie wałów przeciwpowodziowych, a także robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych oraz innych robót ziemnych zmieniających stosunki wodne na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych,
- 4) ustaleniu lokalizacji autostrady,
- 5) ustaleniu lokalizacji drogi krajowej,
- 6) przed dokonaniem zgłoszenia na prowadzenie robót budowlanych lub zmianę sposobu użytkowania, jeśli zgłoszenie dotyczy przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko lub inwestycji mogącej oddziaływać na obszar Natura 2000 (art. 46 ust. 4a UPoś).

Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach należy dołączyć do wniosku o wydanie ww. decyzji lub zgłoszenia.

Jednocześnie należy wskazać, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest ważna przez dwa lata – w tym terminie powinien zostać złożony wniosek o wydanie decyzji wymienionych w pkt 1–5) lub zgłoszenia, o którym mowa w pkt 6. Jeśli realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko przebiega etapowo oraz nie zmieniły się warunki określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – termin ten może zostać wydłużony o dwa lata.

Wskazane powyżej wymagania oraz termin obowiązywania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odnoszą się

również do ww. zgłoszenia prowadzenia robót budowlanych lub zmiany sposobu użytkowania.

Udział organizacji ekologicznych

Przepisy UPOś przewidują następujące formy udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska:

- 1) w ramach konsultacji społecznych – każda organizacja, bez względu na swoje cele i miejsce działania, ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu prowadzonym z udziałem społeczeństwa (art. 31 UPOś);
- 2) na prawach strony – na podstawie art. 33 UPOś, który stanowi, że w postępowaniu w sprawie OOS na prawach strony mogą wziąć udział jedynie te organizacje ekologiczne, które złożyły uwagi lub wnioski w ramach konsultacji społecznych oraz które uzasadnią to miejscem swojego działania.

Uzasadnienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Zgodnie z wymogami dyrektywy OOS, Komisja Europejska przywiązuje dużą wagę do uzasadnienia motywów danego rozstrzygnięcia i odniesienia się przez organ do wszelkich aspektów zgromadzonego w sprawie materiału. Z tego względu, zaleca się beneficjentom FS zwracanie szczególnej uwagi na przebieg postępowania administracyjnego i domaganie się, aby w uzasadnieniu podjętej decyzji było zawarte odniesienie do wszystkich uwag i wniosków zgłoszonych w związku z udziałem społeczeństwa, a także ustosunkowanie się do wszystkich stanowisk organów zaangażowanych w postępowaniu. Sytuacja, w której organy opiniujące konieczność sporządzenia raportu zajmują sprzeczne stanowiska, natomiast organ wydający postanowienie nie odnosi się do tego faktu w uzasadnieniu, lub gdy brakuje w uzasadnieniu do decyzji informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków, stanowi naruszenie przepisów postępowania administracyjnego. Powoduje to niebezpieczeństwo zakwestionowania wyników postępowania OOS przez inne strony, instytucje systemu Funduszu Spójności lub Komisję Europejską i w związku z tym zagrożenia realizacji projektu.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach a inne decyzje wydawane w procesie inwestycyjnym

Zgodnie z art. 56 ust. 9 UPOś, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje wskazane w pkt. 17 wytycznych. W obecnym stanie prawnym nie ma konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed decyzją ustalającą warunki zabudowy lub decyzją ustalającą lokalizację inwestycji celu publicznego. Jednakże biorąc pod uwagę, że zarówno decyzja o warunkach zabudowy, lokalizacyjna, jak i decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający pozwolenie na budowę, obie decyzje nie mogą być ze sobą sprzeczne. Z jednej strony, biorąc pod uwagę fakt, że w ramach postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko organ przeprowadza analizę wariantów przedsięwzięcia, wydaje się, że jego lokalizacja (warunki zabudowy) nie może być przesądzona. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę, że decyzja o warunkach zabudowy zastępuje miejscowy plan za-

gospodarowania przestrzennego, a decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach musi być zgodna z planem, wskazane byłoby przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko po ustaleniu warunków zabudowy. Niezależnie od relacji obu ww. decyzji, z przepisów UPOś wynika, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach musi być dołączana do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę.

Organy właściwe

W kontekście inwestycji realizowanych m.in. z Funduszu Spójności, zgodnie z art. 46a ust. 7 UPOś organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest:

- 1) wojewoda – dla przedsięwzięć, należących do grupy I, m. in. takich jak:

- a) drogi,
 - b) linie kolejowe,
 - c) sztuczne zbiorniki wodne.
- oraz przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko realizowanych na:
- d) terenach zamkniętych,
 - e) obszarach morskich.

Dla przedsięwzięć liniowych (m.in. dróg i linii kolejowych) decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje się dla całego przedsięwzięcia realizowanego w granicach jednego województwa (art. 46 ust. 1a zd. ost. UPOś).

- 2) wójt, burmistrz, prezydent miasta – dla pozostałych przedsięwzięć, które mogą otrzymać dofinansowanie z Funduszu Spójności.

Jeżeli przedsięwzięcie wykracza poza obszar jednej gminy, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje organ, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowane to przedsięwzięcie – w porozumieniu z pozostałymi zainteresowanymi organami.

Postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Postępowanie administracyjne w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu podejmującego się realizacji przedsięwzięcia (beneficjenta FS). Do wniosku należy dołączyć:

- 1) poświadczoną przez właściwy organ kopię mapy ewidencyjnej z zaznaczonym przebiegiem granic terenu, którego dotyczy wniosek, oraz obejmującej obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie,
- 2) dla projektów z tzw. grupy I:

Raport OOS, co powinien zawierać?

Przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zaleca się beneficjentom FS występowanie, w razie potrzeby, do organu właściwego do wydania decyzji z zapytaniem o określenie zakresu raportu w trybie art. 49 ust. 1 UPOś, w szczególności w przypadku możliwości znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia na obszary Natura 2000.



Zgodnie z art. 49 ust. 1a wystąpienie z zapytaniem dla przedsięwzięć grupy I jest obligatoryjne, jeżeli przedsięwzięcie może transgranicznie oddziaływać na środowisko.

Pamiętajmy, iż do zapytania należy dołączyć informacje o planowanym przedsięwzięciu, zawierające w szczególności dane wskazane w art. 49 ust. 3 UPOś, tj. dotyczące:

- a) rodzaju, skali i usytuowaniu przedsięwzięcia,
- b) powierzchni zajmowanej nieruchomości, a także obiektu budowlanego oraz dotychczasowego sposobu ich wykorzystania i pokrycia szatą roślinną,
- c) rodzaju technologii,
- d) ewentualnych wariantach przedsięwzięcia,
- e) przewidywanej ilości wykorzystywanej wody i innych wykorzystywanych surowców, materiałów, paliw oraz energii,
- f) rozwiązań chroniących środowisko,
- g) rodzajów i przewidywanej ilości wprowadzanych do środowiska substancji lub energii przy zastosowaniu rozwiązań chroniących środowisko,
- h) możliwego transgranicznego oddziaływaniu na środowisko,
- i) obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody znajdujących się w zasięgu znaczącego oddziaływania na środowisko.

W razie wystąpienia z zapytaniem o zakres raportu, właściwy organ wydaje postanowienie ustalające zakres raportu. Na postanowienie przysługuje stronom zażalenie. Postanowienie wydaje po zasięgnięciu opinii:

- a) wojewody oraz państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego,
- b) w przypadku dróg oraz linii kolejowych – ministra właściwego do spraw środowiska oraz państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

Uzgodnienia z organami ochrony środowiska

Zgodnie z art. 48 ust. 2 UPOś organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po uzgodnieniu z właściwymi organami prowadzonym w trybie art. 106 k.p.a.. Organami uzgadniającymi wydanie decyzji są:

1) dla przedsięwzięć z tzw. I grupy

- a) wojewoda oraz
- b) państwowy wojewódzki inspektor sanitarny,

2) dla przedsięwzięć z tzw. II grupy

- a) starosta oraz
- b) państwowy powiatowy inspektor sanitarny,

3) dla przedsięwzięć drogowych i kolejowych należących do tzw. I grupy

- a) minister właściwy do spraw środowiska oraz
- b) państwowy wojewódzki inspektor sanitarny.

4) dla przedsięwzięć, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 i nie są bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynikają z tej ochrony:

a) będących przedsięwzięciami z I lub II grupy

- wojewoda, a na obszarach morskich z dyrektorem urzędu morskigo, oraz

- odpowiednio – państwowy wojewódzki inspektor sanitarny (I grupa) lub państwowy powiatowy inspektor sanitarny (II grupa),

b) będących przedsięwzięciami należącymi do tzw. III grupy (art. 51 ust. 1 pkt 3 UPOś)

- wojewoda, a na obszarach morskich – dyrektor urzędu morskigo.

Wydanie decyzji bez uzyskania wymaganych prawem stanowisk innych organów jest przesłanką do:

- 1) wniesienia odwołania od decyzji przez strony postępowania,
- 2) stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie 156 §1 pkt 7 k.p.a. w związku z art. 11 UPOś. Postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wszczyna się z urzędu lub na żądanie strony.

„Dzielenie” projektów

Zgodnie z dyrektywą OOS i wynikającymi z jej uregulowań wymaganiami Komisji Europejskiej należy podkreślić, iż prawidłowo przeprowadzone postępowanie OOS powinno wykazać całościowy wpływ przedsięwzięcia inwestycyjnego na środowisko. W przypadku przedsięwzięć powiązanych technologicznie niedopuszczalne jest zatem „dzielenie” ich na części i sporządzanie częściowych raportów OOS dla poszczególnych elementów przedsięwzięcia, które znajdują się na obszarze właściwości jednego organu administracji właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W tym kontekście należy wskazać na postanowienia następujących przepisów prawa polskiego:

- 1) art. 46 ust. 2a UPOś – „Przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty”; oraz
- 2) Art. 32 ust. 1 ustawy Prawo budowlane: „Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów.”
- 3) Art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane: „Pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Jeżeli pozwolenie na budowę dotyczy wybranych obiektów lub zespołu obiektów, inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1, dla całego zamierzenia budowlanego.”
- 4) § 4 rozporządzenia OOS – „Parametry tego samego rodzaju, charakteryzujące skalę przedsięwzięcia i odnoszące się do przedsięwzięć tego samego rodzaju położonych na terenie jednego zakładu lub obiektu, istniejących i planowanych, sumuje się”.

Zmiana decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie ustawy Prawo budowlane

W kontekście zmiany prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę należy wskazać na procedurę umożliwiającą jej zmianę w trybie art. 36a ustawy Prawo budowlane. Jeżeli beneficjent np. FS zamierza realizować przedsięwzięcie w sposób istotnie odstępujący od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę – wówczas powinien wnioskować o zmianę decyzji w trybie art. 36a Prawa budowlanego. Jeżeli pierwotna decyzja obciążona była brakami w zakresie postępowania OOS, umożliwi mu to wypełnienie wszystkich wymogów w tym zakresie poprzez uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (w postępowaniu z udziałem społeczeństwa) przed uzyskaniem nowej decyzji o pozwoleniu na budowę. Na-



leży podkreślić, że przesłanka „istotności odstąpienia” jest pozostawiona uznaniu organu administracji, w granicach określonych w art. 36a ust. 5 (tzn. nieistotne odstąpienia nie mogą dotyczyć spraw wymienionych w tym przepisie – jest to katalog zamknięty). Do takiego postępowania stosuje się odpowiednio przepisy art. 32–35 ustawy Prawo budowlane. Oznacza to np., że nie trzeba ponownie uzgadniać projektu jeżeli zamierzone istotne odstąpienie nie dotyczy problematyki objętej uzgodnieniami.

Powyższe dotyczy legalnie dokonywanych istotnych odstępstw. Samowolne dokonywanie odstępstw w trakcie budowy, bez zmiany pozwolenia na budowę, skutkuje wszczęciem procedury określonej w art. 51 ustawy Prawo budowlane. Jeżeli w projekcie budowlanym mają zostać wprowadzone jedynie zmiany nieistotne, wówczas organ nie będzie miał podstaw do wydania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, a co za tym idzie, nie będzie możliwości uzupełnienia wymogów KE dot. OOS. Jeżeli zatem beneficjent FS nie jest pewny, czy wprowadzone przez niego zmiany mają charakter istotny, może zwrócić się z zapytaniem, przedstawiając planowane rozwiązania właściwemu organowi, który powinien udzielić odpowiedzi w terminie 14 dni. Nieudzielenie informacji w tym terminie jest równoznaczne z uznaniem planowanego rozwiązania za nieistotne (art. 36a ust. 4). Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy Prawo budowlane organem właściwym do udzielenia odpowiedzi jest powiatowy inspektor nadzoru budowlanego.

Realizacja projektów infrastrukturalnych mogących znacząco oddziaływać na gatunki lub siedliska chronione w ramach sieci obszarów NATURA 2000. Zakres listy obszarów Natura 2000

Elementem oceny wpływu przedsięwzięcia na środowisko może być wynikająca z art. 6(3) dyrektywy siedliskowej oce-

na, czy dane przedsięwzięcie może mieć wpływ na obszary sieci Natura 2000 (ochrony dzikich ptaków wyznaczonych zgodnie z dyrektywą ptasią lub ochrony dzikiej fauny i flory wyznaczone zgodnie z dyrektywą siedliskową). W przeważającej większości przypadków, dokonanie takiej oceny może być elementem ogólnego postępowania OOŚ. W niektórych jednakże przypadkach (np. gdy przedsięwzięcie nie należy ani do grupy I, ani grupy II) zgodnie z dyspozycją ww. dyrektywy, może być wymagane przeprowadzenie oddzielnego postępowania w sprawie oceny wpływu projektu na obszary sieci Natura 2000.

W decyzjach Komisji Europejskiej przyznających dofinansowanie dla niektórych projektów Funduszu Spójności został określony warunek, że ocena w sprawie wpływu danego przedsięwzięcia na obszary Natura 2000 powinna dotyczyć nie tylko listy oficjalnej, przekazanej przez stronę polską do Komisji Europejskiej (zawierającej zarówno projektowane obszary siedliskowe jak i obszary ptasie wymienione w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000), ale również obszarów z tzw. listy marcowej lub „listy cieni” (shadow list) o szerszym zasięgu, chyba że wyłączenie tych obszarów z listy oficjalnej może być uzasadnione w świetle celów dyrektywy ptasiej.

Zgodnie z przyjętym przez KE stanowiskiem, potwierdzonym orzeczeniami Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, obszary istotne z punktu widzenia kryteriów określonych w dyrektywie siedliskowej, która stosuje się również do obszarów objętych dyrektywą ptasią, są objęte specjalną ochroną do czasu ostatecznego zatwierdzenia przez KE listy krajowej zgodnie z tzw. zasadą ostrożności (precautionary principle) wynikającą z „Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską”.

Postępowanie w zakresie oceny wpływu przedsięwzięcia na obszar sieci Natura 2000

Zgodnie z art. 27 UoP, wyznaczenie obszarów siedliskowych chronionych w ramach sieci Natura 2000 następuje, po uzgodnieniu z Komisją Europejską, w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska. Obecnie

nie została jeszcze uzgodniona z Komisją Europejską ostateczna lista obszarów siedliskowych Natura 2000 w Polsce.

W tym miejscu chciałbym wyjaśnić, iż od dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska (tj. od 28 lipca 2005 r.), w przypadku kiedy plan lub projekt przedsięwzięcia potencjalnie może oddziaływać bezpośrednio lub pośrednio na stan obszaru sieci Natura 2000, podlega postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w trybie ustawy Prawo ochrony środowiska i wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Dotyczy to przedsięwzięć:

- 1) mogących znacząco oddziaływać na środowisko należących do grupy I lub grupy II, (określonych w art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 UPoŚ),
- 2) wszystkich innych inwestycji, które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszarów Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony jeśli ich realizacja może znacząco oddziaływać na ten obszar – tzw. grupa III (art. 51 ust. 1 pkt 3 UPoŚ).

W ramach postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko projektu przedsięwzięć, o których mowa w pkt. 52 należy dokonać oceny jego wpływu na obszary Natura 2000:

- 1) w przypadku przedsięwzięć z I grupy lub II grupy, dla których stwierdzono obowiązek sporządzenia raportu OOŚ elementy raportu określone w art. 52 ust. 1 pkt. 4–7 UPoŚ powinny uwzględniać przewidywane oddziaływanie analizowanych wariantów w odniesieniu do siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. Jeśli w raporcie takich informacji nie będzie, organ prowadzący postępowanie, w trybie przepisów k.p.a., wezwie wnioskodawcę do uzupełnienia raportu o informacje dotyczące oddziaływania na stan obszaru Natura 2000;
- 2) w przypadku przedsięwzięć tzw. III grupy (czyli innych niż należące do I lub II grupy) jeżeli organ właściwy do wydania decyzji, o których mowa w pkt. 17 „Wytycznych” stwierdzi, że planowane przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 i nie jest ono bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony, wyda postanowienie o zawieszeniu postępowania



Europejska Akademia Samorządowa (EAS) to projekt edukacyjny skierowany do pochodzących z wyboru przedstawicieli organów samorządowych (radni, burmistrzowie, prezydenci, wójtowie), pracowników Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST) jak również pracowników jednostek związanych i obsługujących JST, pracowników administracji terenowej a także właścicieli/pracowników firm zainteresowanych rozwojem przedsiębiorczości na rynku lokalnym oraz rozwojem regionalnym.

Projekt realizowany jest wspólnie z partnerami - przedstawicielami środowisk samorządowych, akademickich, mediów, technologicznych i biznesowych. Realizacja projektu jest przedsięwzięciem długofalowym i przewiduje m.in. zbudowanie i uruchomienie nowoczesnego internetowego portalu edukacyjnego. Realizacja projektu odbywa się poprzez upowszechnianie wiedzy przekazywanej w formie ogólnopolskich i regionalnych seminariów, szkoleń, warsztatów i publikacji a połączenie niektórych form tworzy unikalne w skali kraju szkolenia blended-learningowe.

W ciągu ostatnich dwóch lat zrealizowano kilkanaście bezpłatnych seminariów, których tematyka koncentrowała się wokół polityki regionalnej w warunkach działania Polski w Unii Europejskiej oraz źródeł i sposobów finansowania przedsięwzięć w JST takich jak fundusze unijne, obligacje komunalne i partnerstwo publiczno-prywatne. W większości seminariów wykorzystano nowoczesne formy przekazu: transmisje internetowe oraz systemy wideokonferencyjne.

Szkolenia i warsztaty prowadzone są przez uznanych ekspertów, głównie autorów publikacji - poradników dotyczących tematyki funduszy unijnych i zamówień publicznych.

Szkolenia blended-learningowe to rozwiązania polegające na połączeniu warsztatów oraz materiałów uzupełniających: publikacji i ćwiczeń internetowych (e-learning).

Obecnie dysponujemy platformą, na której umieszczonych jest już ponad 40 szkoleń e-learning, zarówno z zakresu rozwoju umiejętności komputerowych, językowych oraz zawodowych (zamówienia publiczne i fundusze unijne).

Zapraszamy na naszą stronę internetową:

www.akademiasamorzadowa.pl

PARTNERZY AKADEMII



PARTNERZY TECHNOLOGICZNI





nia do czasu uzyskania przez beneficjenta FS decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 46b UPoś). W takim przypadku zakres raportu OOS powinien być ograniczony do określenia oddziaływania przedsięwzięcia w odniesieniu do siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000 (art. 51 ust. 2a UPoś).

Postanowienie o zawieszeniu postępowania wydaje się po zasięgnięciu opinii wojewody.

Obwodnica Augustowa – przykład złożoności problemu: rozwój a dziedzictwo naturalne

W 1992 r. Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych (GDDP) w Warszawie zleciła Biuru Projektowemu „TRANSPROJEKT” w Warszawie opracowanie Studium Techniczno-Ekonomicznego (STE) węzła dróg krajowych w Augustowie. Wszystkie warianty przewidywały przebieg obwodnicy po zachodniej stronie miasta.

W marcu 1993 r. Centralny Urząd Planowania w Warszawie poinformował GDDP, że docelowy przebieg Via Baltica winien przebiegać przez Ostrów Maz. – Białystok – Augustów.

W 1997 r. Ministrowie Transportu UE na konferencji w Helsinkach zalecają przebieg Via Baltica przez Białystok – Augustów. 5 października 1999 r. Rada Ministrów przyjęła „Koncepcję Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” (KPPZK), w której przebieg Via Baltica pokrywa się z I europejskim korytarzem transportowym.

18 października 2006 r. wojewoda podlaski wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia na budowę Obwodnicy Augustowa znak

ŚR.li.KG.66131/89/05/06 z rygiorem natychmiastowej wykonalności. Decyzje te spowodowały rozpoczęcie procesu inwestycyjnego, czego konsekwencją było złożenie wniosku o pozwolenie na budowę, przekazanie placu budowy i rozpoczęcie prac przygotowawczych w terenie.

Kwiecień 2007 r. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uchylający postanowienie Ministra Środowiska w przedmiocie uzgodnienia środowiskowych uwarunkowań na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy Augustowa.

W połowie lipca 2007 r. zostały wstrzymane prace na obszarze, który zgodnie z projektem rozporządzenia Ministra Środowiska zmieniającym rozporządzenie w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (ok. 155 m), został uznany za chroniony (rozporządzenie weszło w życie 13 października 2007 r.).

W sierpniu 2007 r. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (do odwołania) zawiesiła rozpoczęcie robót na odcinku drogi przecinającym obszar Natura 2000 i poleciła zintensyfikowanie prac na pozostałych odcinkach. 5 września 2007 r. GDDKiA zwróciła się do Ministra Transportu z prośbą o podjęcie „strategicznej decyzji, co do dalszego postępowania w sprawie budowy obwodnicy Augustowa i Wasilkowa” w związku z niebezpieczeństwem wypłat odszkodowań dla wykonawców robót.

Sprawa C-193/07 Komisja Europejska przeciwko Polsce

4 kwietnia 2007 r. KE złożyła skargę w Sekretariacie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) wraz z wnioskiem o zastosowanie środków tymczasowych w odniesieniu do budowy obwodnicy

Augustowa i Wasilkowa. Przypomnijmy, iż 18 kwietnia 2007 r. wydane zostało postanowienie prezesa ETS w sprawie zastosowania środka tymczasowego w odniesieniu do zalesienia jako środka kompensującego straty na terenie Pojezierza Sejneńskiego. W maju 2007 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów (KERM) przyjął projekt odpowiedzi na skargę wraz z wnioskiem o zastosowanie trybu przyspieszonego. 29 maja 2007 r. KE skierowała pismo do ETS wycofujące wniosek o zastosowanie środków tymczasowych w odniesieniu do budowy obwodnicy Augustowa i Wasilkowa.

Pod koniec lipca 2007 r. Komisja Europejska wydała wniosek dotyczący zastosowania środków tymczasowych w odniesieniu do budowy obwodnicy Augustowa i Wasilkowa.

W sierpniu 2007 r. Rząd RP wydał oświadczenie dotyczące nierozpoczynania bądź kontynuowania prac na terenach Natura 2000, począwszy od 1 sierpnia 2007 r. W odpowiedzi Komisja Europejska wystosowała pismo do ETS wycofujące wniosek o zastosowanie środków tymczasowych w odniesieniu do budowy obwodnicy Augustowa i Wasilkowa.

Technologia, czyli kilka słów o rozwiązaniach technicznych

Rozwiązania techniczne i funkcjonalne obwodnicy na etapie projektu budowlanego zaprojektowane zostały z uwzględnieniem wymagań wynikających z decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a jednocześnie pod kątem możliwie najmniejszej ingerencji w środowisko przyrodnicze oraz z ustaleniem wymaganych w tym zakresie zabezpieczeń.

Przejście przez dolinę rzeki Rospudy stanowić ma most przez całą szerokość doliny o długości 516 m z wyniesieniem około 9 m ponad teren, co zapewni przejście bez przeszkód dla wszystkich zwierząt oraz dobre warunki wegetacji flory, a także wietrzenie doliny.

Budowa mostu przewidziana jest metodą nasuwania przęseł, tak że interwencja w powierzchnię ziemi na obszarze doliny rzeki nastąpi tylko w zakresie podpór mostu stałego oraz okresowo w czasie jego budowy w związku z wykonywaniem pomostu roboczego (na palach drewnianych) i mostu technologicznego dla budowy podpór mostu stałego.

Rozwiązania ekologiczne. W zakresie systemu oczyszczania wód projektowana droga będzie uszczelniona tak, że wody z jezdni po ich oczyszczeniu odprowadzone zostaną poza doliny cieków.

Zaprojektowano:

- 24 sztuki zespołów oczyszczających,
- 10 zbiorników odparowujących,
- 2 separatory przy moście na Rospudzie,
- inne urządzenia uniemożliwiające bezpośredni spływ, np. substancji niebezpiecznych do środowiska.

Przejścia dla zwierząt. Przejście zwierząt w poprzek trasy umożliwią:

- dla zwierzyny grubej – przejścia pod mostem nad doliną rzeki Rospudy oraz jedno indywidualne przejście nad drogą,

- dla zwierzyny średniej i drobnej – 3 samodzielne przejścia, 3 przejścia przy projektowanych mostach oraz 15 przejść zespolonych przy przepustach.

Zamiast zakończenia...

Według Ministerstwa Środowiska najpóźniej za 2 miesiące zostanie wybrany inwestorski wariant przebiegu obwodnicy Augustowa. Nie oznacza to jednak, że zostanie on zrealizowany.

Chciałbym w tym miejscu przypomnieć, iż na początku lutego 2008 r. w Warszawie zakończyła się trzecia sesja okrągłego stołu w sprawie budowy obwodnicy Augustowa. Minister środowiska wyjaśnił, że na podstawie opracowanych podczas okrągłego

stołu kryteriów szefowie resortów środowiska i infrastruktury wybiorą wariant inwestorski, dla którego zostanie sporządzana ocena oddziaływania na środowisko. Jednocześnie będą analizowane dwa pozostałe warianty przebiegu drogi. W ocenie ministra środowiska, Macieja Łowickiego, jedna z analiz musi dotyczyć wariantu, który omija obszary Natura 2000. Według ekologów najlepszą alternatywą dla proponowanej przez drogowców drogi przez Dolinę Rospudy, są dwa warianty przez miejscowości Raczki lub Chodorki.

Dla przypomnienia: na pierwszym posiedzeniu okrągłego stołu uzgodniono, że przeanalizowane zostaną trzy warianty przebiegu obwodnicy Augustowa – pierwszy proponowany przez GDDKiA właśnie przez Dolinę Rospudy, drugi przez miejscowość Raczki i trzeci przez miejscowość Chodorki. Na drugim posiedzeniu omówiono kryteria transportowe, ekonomiczne i społeczne.

Okrągły stół ma doprowadzić do rozwiązania konfliktu między mieszkańcami Augustowa, ekologami i drogowcami. Komisja Europejska, która uważa, że budowa obwodnicy przez Dolinę Rospudy jest niezgodna z unijnym prawem, skierowała sprawę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Czy dojdzie do porozumienia? Miejmy nadzieję, iż tak. Leży to bowiem w interesie każdej ze stron (tak strony publicznej, jak i ekologów).

Przypisy:

¹ Dz. U. Nr 113, poz. 954, większość przepisów ustawy weszło w życie 28 lipca 2005 r.

² Dz. Urz. WE L 175 z 5.7.1985 z późn. zm.

³ Dz. Urz. WE L 206 z 22.7.1992 z późn. zm.

⁴ Dz. Urz. WE L 103 z 25.4.1979 z późn. zm.

⁵ Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.

⁶ Dz. U. Nr 257, poz. 2573,

⁷ Dz. U. Nr 92, poz. 769, weszło w życie w dniu 8 czerwca 2005 r.,

⁸ Dz. U. Nr 92, poz. 880,

⁹ Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.,

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 z późn. zm.,

¹¹ Dz. U. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.,

¹² Tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 z późn. zm.,

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 110, poz. 1192 z późn. zm.,

¹⁴ Dz. U. Nr 80, poz. 721),

¹⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.