



Jak postępować, aby pogodzić ochronę najcenniejszych walorów przyrodniczych z rozwojem infrastruktury drogowej? Ochronie przyrody służą określone procedury administracyjne.

Procedury administracyjne służące ochronie zasobów przyrodniczych

W trakcie przygotowywania inwestycji drogowych etapem właściwym dla zapewnienia społecznego udziału jest etap wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach). Wydanie decyzji jest konieczne przed ustaleniem lokalizacji autostrad, dróg ekspresowych i dróg krajowych.

Decyzja wymaga (w większości przypadków) przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko, której główne cele to:

- identyfikacja i charakterystyka wszystkich negatywnych oddziaływań ze strony planowanej inwestycji na środowisko przyrodnicze i kulturowe;
- porównanie różnych wariantów realizacji inwestycji wraz z wyborem wariantu najkorzystniejszego z punktu widzenia wpływu na środowisko;
- opracowanie działań minimalizujących i/lub kompensujących przyrodnicze skutki realizacji inwestycji.

Udział społeczny w trakcie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach polega na możliwości przekazywania uwag i wniosków do informacji zawartych w raportach z ocen oddziaływania na środowisko. Taka forma konsultacji społecznych, wynikająca bezpośrednio z zapisów POS, posiada zarówno szereg aspektów pozytywnych, jak i szereg negatywnych. Jako pozytywne należy wymienić przede wszystkim:

- właściwie wybrany etap konsultacji - po przeprowadzeniu kompleksowej oceny oddziaływania na środowisko a przed wydaniem decyzji o lokalizacji drogi;
- możliwość formułowania uwag zarówno do kwestii związanych z zapobieganiem powstawaniu szkód przyrodniczych (przez wybór optymalnego wariantu), jak i zagadnień związanych z ograniczaniem skutków ekologicznych - przez techniczne metody minimalizacji (np. budowa przejść dla zwierząt).

Niestety wymienione pozytywne aspekty procedury wydawania decyzji w wielu konkretnych przypadkach pozostają jedynie teoretycznymi założeniami i odzwierciedleniem dobrych intencji ustawodawcy. W praktyce w trakcie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obserwuje się szereg negatywnych praktyk, które mają bezpośrednie przełożenie na skalę późniejszego oddziaływania planowanych inwestycji na środowisko przyrodnicze. Najważniejsze z nich to:

- dla większości autostrad i części dróg ekspresowych nie przeprowadzono w procedurach OOS analizy porównawczej różnych wariantów lokalizacji, gdyż drogi te posiadały wcześniej wydane decyzje lokalizacyjne (wg starego prawa), a wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach traktowane było jedynie jako uzupełnienie niezbędnej dokumentacji - skutek: bardzo duża liczba kolizji z siecią Natura 2000 wprowadzoną po ustaleniu lokalizacji dróg;
- długi okres przygotowywania inwestycji drogowych powoduje, że dla przyspieszenia procesu bardzo często opracowywana jest dokumentacja projektowa przed lub w trakcie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach - skutkuje to tym, że uwzględnienie wszelkich uwag i wniosków społecznych wiąże się automatycznie ze zmianami w projektach, co budzi silny opór ze strony projektantów i inwestorów - skutek: istotne trudności z uwzględnieniem jakichkolwiek uwag i wniosków społecznych, nawet takich, które nie budzą żadnych wątpliwości merytorycznych i nie powodują dodatkowych skutków finansowych;
- przeprowadzane procedury i raporty OOS dla dróg często posiadają braki i uchybienia merytoryczne wynikające z braku potrzebnych danych wyjściowych, zastosowania niewłaściwej metodyki, krótkiego czasu opracowania itp. - skutek: duża liczba uwag i wniosków, które wskazują na konieczność wprowadzania wielu istotnych zmian i uzupełnień w raportach OOS, a czasem nawet na konieczność ponownego przeprowadzenia procedury;
- zapisy raportów OOS bardzo często proponują metody minimalizacji skutków oddziaływania dróg, które są nieskuteczne i dalece niewystarczające w stosunku do zagrożeń - dotyczy to przede wszystkim kolizji dróg z korytarzami migracyjnymi fauny i budowy odpowiedniej liczby przejść dla zwierząt - skutek: przedstawiane uwagi i wnioski zawierają zwykle propozycje wielu zmian i uzupełnień.

planowania i realizacji inwestycji drogowych na przykładzie fauny

Ochrona dzikiej fauny wzdłuż dróg wymaga najczęściej budowy szeregu specjalistycznych inwestycji towarzyszących - głównie w postaci przejść dla zwierząt. Ze wszystkich działań minimalizujących wpływ na środowisko, przejścia wymagają największych nakładów finansowych oraz szeroko zakrojonych prac planistyczno-projektowych. W związku z powyższym warto na przykładzie ochrony fauny przedstawić optymalny model udziału społecznego (przyrodników, „ekologów”) w planowaniu inwestycji i ograniczaniu jej wpływu na walory przyrodnicze (tab. 1).

Tab. 1. Optymalny model udziału społecznego w przeprojektowaniu inwestycji drogowych

Lp.	Etap planowania projektowania	Forma i zakres konsultacji	Grupy kontaktowe
1.	Studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe etap I	- opinie, uwagi i wnioski odnośnie projektowanych przebiegów drogi w kontekście ich oddziaływania na obszary siedliskowe i korytarze migracyjne	- projektanci, - inwestorzy, - samorządy/ przyrodnicy, - NGO's
2.	Studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe etap II / Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach	- opinie, uwagi i wnioski odnośnie projektowanych przebiegów drogi w kontekście ich oddziaływania na obszary siedliskowe i korytarze migracyjne; - uwagi i wnioski odnośnie identyfikacji i charakterystyki oddziaływania na faunę w procedurach OCOS; - opinie, uwagi i wnioski odnośnie propozycji lokalizacji i parametrów przejść dla zwierząt oraz działań redukujących śmiertelność;	
3.	Projekt architektoniczno-budowlany	- opinie i uwagi odnośnie szczegółowej lokalizacji i parametrów przejść dla zwierząt oraz działań redukujących śmiertelność;	

Optymalny model udziału społecznego w projektowaniu inwestycji drogowych powinien zakładać rozpoczęcie współpracy/konsultacji na możliwie wczesnym etapie - najlepiej w trakcie STEŚ etap I, kiedy to rozpatrywane są wszelkie możliwe warianty lokalizacji drogi. Kluczowym elementem w skutecznym i optymalnym pogodzeniu interesów gospodarczych z potrzebami ochrony przyrody jest możliwie szeroka współpraca projektantów ze środowiskiem przyrodników już na etapie opracowywania dokumentów koncepcyjnych. Wszelkie uwagi, wnioski oraz opinie zdecydowanie łatwiej uwzględnić i wykorzystać na wstępnych etapach planowania, unikając jednocześnie wszelkich opóźnień ze względu na aspekty środowiskowe. Kluczowe problemy związane z ochroną walorów przyrodniczych w procesie planowania i realizacji inwestycji drogowych.

Wynikające z POS konsultacje społeczne na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są obecnie podstawowym powodem opóźnień w realizacji inwestycji drogowych w wyniku:

- konieczności wprowadzania istotnych zmian w gotowej dokumentacji projektowej;
- wprowadzania istotnych korekt w budżetach i planach finansowania inwestycji;
- braku odpowiednich środków finansowych na realizację dodatkowych

obiektów związanych z minimalizacją wpływu na środowisko.

Z powyższych powodów często uwagi i wnioski przekazywane przez przyrodników są odrzucane (nawet te najbardziej uzasadnione), co w konsekwencji prowadzi do działań związanych z blokowaniem źródeł finansowania inwestycji lub wykorzystywania prawnych środków odwoławczych od decyzji administracyjnych.



Dodatkowym problemem związanym z procedurami wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest sposób prowadzenia spraw z udziałem społecznym przez różne urzędy w Polsce - część urzędów posiada dobrze funkcjonujące mechanizmy, a część prowadzi procedury w sposób wręcz urągający podstawowym zasadom demokracji i obowiązującym normom prawnym. Główne zarzuty w stosunku postępowań prowadzonych przez urzędy to:

- utrudniony dostęp do informacji - brak możliwości lub duże trudności z udostępnianiem materiałów przez internet i pocztę; długie terminy oczekiwania na udostępnienie informacji;
- podawanie do publicznej wiadomości informacji z opóźnieniem;

- podawanie do publicznej wiadomości informacji niepełnych i niejasno sformułowanych;
- brak odpowiedniej wiedzy i doświadczenia pracowników urzędów dla merytorycznego ustosunkowania się do zgłaszanych uwag i wniosków.

Bardzo często obserwowana jest postawa ignorancji ze strony inwestorów lub projektantów w stosunku do opinii i uwag zgłaszanych przez przyrodników, zwłaszcza jeśli nie są one związane z toczącymi się postępowaniami administracyjnymi. Brak konstruktywnej współpracy prowadzi w konsekwencji również do ostatecznych kroków podejmowanych głównie przez pozarządowe organizacje przyrodnicze.

Część przedstawionych problemów jest stosunkowo łatwa do rozwiązania i wymaga w zasadzie jedynie „dobrej woli”, część zaś wymaga wdrożenia sprawnych mechanizmów współpracy i wymiany informacji pomiędzy różnymi grupami interesu. Wszystkie przedstawione problemy powinny zostać rozwiązane, gdyż mają obecnie istotny wpływ na czas przygotowywania i realizacji inwestycji drogowych.

Rafał T. Kurek

Użyte skróty:

POS - ustawa Prawo Ochrony Środowiska,

OOS - ocena oddziaływania na środowisko.

mgr Rafał T. Kurek - biolog, geograf, leśnik. Absolwent Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu. Specjalizuje się w badaniu korytarzy migracyjnych dużych ssaków oraz ochrony dziko żyjącej fauny w projektowaniu inwestycji liniowych. Autor kilkudziesięciu publikacji, opracowań naukowych i specjalistycznych dotyczących funkcjonowania i ochrony korytarzy migracyjnych (ekologicznych). Współautor kilkunastu ekspertyz, opinii i raportów OOS związanych z realizacją najważniejszych inwestycji drogowych i kolejowych w Polsce. Współautor publikacji „Zwierzęta a drogi. Metody ograniczania negatywnego wpływu dróg na populacje dzikich zwierząt” wydanej przez Zakład Badania Ssaków PAN w Białowieży. Obecnie przygotowuje rozprawę doktorską związaną z funkcjonowaniem korytarzy migracyjnych wilka w północnej Polsce oraz koordynuje kilka projektów aplikacyjnych związanych z czynną ochroną korytarzy ekologicznych. Wiceprezes Stowarzyszenia Pracownia na rzecz Wszystkich Istot z siedzibą w Bystrej k. Bielska-Białej