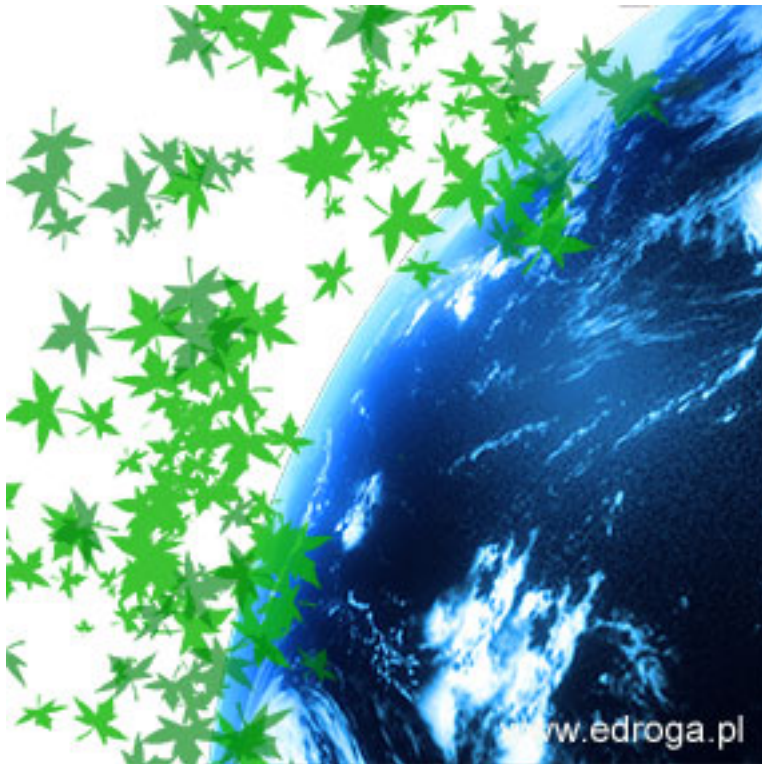




Nowe przepisy ochrony środowiska są „antyrospudowe”, a więc mają ograniczyć potencjalne konflikty społeczne i ekologiczne. Czas, porządek kompetencyjny i zgoda społeczna – czy te elementy udało się pogodzić w tym akcie?

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (obowiązująca od 10 września br.) w miejsce dotychczasowych dwóch decyzji (tzw. lokalizacyjnej oraz pozwolenia na budowę) wprowadziła jedną – zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Tym samym proceduralnie połączono wszystkie dotychczasowe postępowania, które prowadzą do uzyskania – już popularnie nazwanej – megadecyzji.

Do skali tego dokumentu dokłada się jeszcze jedno poważne i niebagatelne pod względem wymagań postępowanie, które reguluje nowa ustawa - uchwalona przez Sejm 3 października br., wchodzącą w życie 15 listopada - o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Oba te akty w swojej specyfice są nowatorskie, a zarazem trudne.

Ustawodawca z założenia, dążąc do usprawnienia procesu inwestycyjnego, w nowych i nowelizowanych regulacjach wprowadza rozwiązania służące czasowemu przyspieszeniu procedur oraz ich uproszczeniu. Czy ostatnie zmiany prawa rzeczywiście spełniają te założenia? Jak odnaleźć się w tak dynamicznie zmieniającej się sytuacji prawnej oraz w działaniach poddanych presji nie tylko harmonogramów, ale też społecznych wymagań w unowocześnianiu naszej sieci drogowej? O tym

dyskutowano podczas konferencji szkoleniowej, która odbyła się 3 listopada br. w Krakowie. Inicjatorami tego spotkania byli: Polski Kongres Drogowy Region Małopolska, Związek Mostowców RP Oddział Kraków oraz Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie. – Ważne jest, by już na początku wdrażania nowych regulacji omówić je i wspólnie uzgodnić sposób podchodzenia do ich rozstrzygnięć. Dzięki temu można się ustrzec błędów i uniknąć nieporozumień w interpretowaniu poszczególnych przepisów – mówił Grzegorz Stech, dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Krakowie.

Inwestor pomiędzy megadecyzją a społeczną presją

Wdrożenie każdych nowych przepisów wymaga zaadaptowania się instytucji i organów do zmienionej sytuacji prawnej. Z reguły dochodzenie do sprawności w poruszaniu się wśród nowych paragrafów zajmuje od pół roku do nawet roku. W przypadku ustawy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko pojawia jeszcze jeden poważny problem czasowy. Na powołanie nowej instytucji, to jest Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska działającej poprzez dyrektorów regionalnych, ustawodawca dał rok, regulując na okres przejściowy podmioty kompetencyjne w postępowaniach ocenowych. Zatem pewien chaos administracyjny może potrwać dłużej niż rok. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę, iż Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska jako nowy twór od momentu powstania do unormowania swoich trybów działania również będzie potrzebowała czasu. Jednak terminy wykonania projektów drogowych z reguły wyznaczone są perspektywą unijnego budżetu i programów realizowanych z jego funduszy, jak też planami inwestycyjnymi regionalnych i lokalnych samorządów. Zatem można przewidywać, że nie obędzie się bez pewnych kłopotów z opóźnieniami inwestycji.

Uczestnicy krakowskiego spotkania poszukiwali odpowiedzi na istotne pytania: czy zmiany przepisów poprawią proces przygotowania i realizacji inwestycji drogowych, jakie jeszcze przepisy należy zmienić i ulepszyć, by usprawnić te procesy, jakie - poza uwarunkowaniami prawnymi - inne czynniki wpływają na przygotowania i realizację inwestycji drogowych?

– Z punktu widzenia inwestorów szczególnie ważna jest odpowiedź na ostatnie pytanie. Otóż właśnie tej stronie często stawiane są zarzuty o nieudolności czy niekompetentności, czego skutkiem ma być wolniejsze, w stosunku do społecznie oczekiwanego, tempo realizacji projektów drogowych. Uważam, że jest to niesprawiedliwy osąd. Dlatego właśnie dyskusje w gronie specjalistów i wypracowanie stanowisk w odniesieniu do problemów hamujących procesy inwestycyjne, są tym co służy usprawnieniu działań drogowców i zmianie tego negatywnego poglądu – mówił Grzegorz Stech.

Wprowadzeniem do dyskusji były prezentacje przedstawiane przez: Elżbietę Gabryś – dyrektor Wydziału Infrastruktury Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, Małgorzatę Mrugałę - dyrektor Wydziału Kształtowania Środowiska Urzędu Miasta w Krakowie, dr Janusza Bohatkiewicza – prezesa BEiPBK „EKKOM” oraz dr Tomasza Siwowskiego z PP Promost Consulting i Politechniki Rzeszowskiej.



Pierwsze niepokoje

W sytuacji dokonania faktu nie dyskutuje się, dlaczego nie znowelizowano kompleksowo ustawy o ochronie środowiska, lecz wyjęto z niej część i rozbudowano ją do odrębnego aktu. Tak bowiem powstała ustawa o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, która nie jest łatwą regulacją, a inżynierom, którym przyjdzie się z nią zmierzyć, na pewno nie będzie lekko.

Ustawa operuje skomplikowanym językiem, na podstawie jej zapisów nie da się w prosty i jednoznaczny sposób wyprowadzić podstawowych schematów poszczególnych postępowań, a też określić niezbędne okresy czasowe na ich przeprowadzenie. Tu więc już pojawia się niepokój o przedłużanie procedur przygotowawczych inwestycji.

Ustawa odróżnia dwa odrębne postępowania, to jest ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko finalizowaną wydaniem decyzji środowiskowej, oraz - zupełnie nowe postępowanie - ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Tu z kolei niepokój wiąże się z brakiem ostatecznej listy obszarów naturalnych (najwcześniej można się jej spodziewać z końcem pierwszego kwartału przyszłego roku; do tego czasu nie wolno podejmować realizacji projektów w obszarach potencjalnie zaliczanych do Natury 2000) oraz obawami o to, na ile i jak te obszary w kraju zostaną rozszerzone.



Procedowanie oceny

W przypadku ocen oddziaływania na środowisko ustawa wyróżnia dwa rodzaje przedsięwzięć: te, dla których raport jest obligatoryjny i te, dla których jest on fakultatywny. Przy tym jednak w ślad za ustawą nie poszła jeszcze zmiana rozporządzenia dotyczącego klasyfikacji przedsięwzięć oddziałujących na środowisko. W tej chwili też nie można przewidzieć jakie nastąpią w nim dodatkowe zmiany, poza wynikającymi z dyspozycji nowej ustawy. Unia Europejska podjęła bowiem dyskusję o wprowadzeniu pewnych norm i wyznaczeniu określonych ograniczeń odnoszących się do klasyfikowanych przedsięwzięć.

Zgodnie z nową ustawą oceny oddziaływania na środowisko przeprowadza się wówczas, kiedy mamy do czynienia z: planowym przedsięwzięciem mogącym znacząco oddziaływać na środowisko (we wcześniejszych przepisach określonym jako szczególnie oddziałujące na środowisko) oraz planowanym przedsięwzięciem mogącym potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli taki obowiązek został stwierdzony w tym przypadku. Nowa regulacja wyraźnie zastrzega, że dla zadań, na które jest pozyskiwane dofinansowanie z funduszy unijnych, procedowanie w postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko nie może być etapowane. Na całość inwestycji musi być wydana jedna decyzja

środowiskowa. Więc w przypadku już złożonych wniosków zawierających kilka decyzji środowiskowych warto wystąpić do właściwego organu o ich scalenie w jedną. W przeciwnym razie należy się liczyć z odrzuceniem wniosku przez Komisję Europejską.

W przeprowadzaniu ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ustawodawca powrócił do wcześniejszych rozwiązań, czyli do postępowania wykonywanego przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i na etapie szeroko rozumianej - według nowej regulacji - decyzji budowlanej. Postępowanie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest pierwszym etapem, drugim - postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na budowę, zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych i o pozwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Ocena może być wykonana na wniosek inwestora lub kiedy właściwy organ stwierdzi taką konieczność. Na wniosek inwestora jest przeprowadzana, jeśli nie było ocen w sprawie oddziaływania wykonanych wcześniej, na etapie decyzji o lokalizacji drogi. W sytuacji finansowania inwestycji z funduszy unijnych już bezwzględnie takie postępowanie musi być przeprowadzone na etapie pozwolenia na budowę. To daje inwestorom pewną furtkę umożliwiającą dopełnienie obowiązku. Generalnie jednak to organ ochrony środowiska stwierdza we wcześniejszym postępowaniu w sprawie ocen czy drugie postępowanie będzie wymagane i czy ma być przeprowadzone na etapie na przykład wykonania inwestycji drogowej.

Generalna z pauzą na start

Ustawa wprowadza nowy organ ochrony środowiska, tj. Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, której struktura jest w pewnym stopniu powieleniem tej, jaka wypracowana została dla innych instytucji sprawujących w określonych dziedzinach zarząd w imieniu państwa (np. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej). W strukturze więc GDOŚ będą działały regionalne oddziały, prawdopodobnie terytorialnie odpowiadające województwom. Ustawa wskazuje, że przez pół roku obecni konserwatorzy przyrody będą pełnić funkcje przynależne dyrektorom regionalnym w odniesieniu do obszarów Natura 2000 oraz prowadzić sprawy ocen dla przedsięwzięć dotychczas przypisanych wojewodzie, natomiast w pozostałych przypadkach przez okres roku - do czasu utworzenia nowych struktur - funkcje regionalnych dyrektorów ochrony środowiska będą pełnić starostowie. Do przyszłych oddziałów GDOŚ zostaną przeniesieni z urzędów marszałkowskich pracownicy, którzy zajmowali się tam postępowaniami w sprawie ocen oddziaływania na środowisko. Część ich kadry będą stanowić pracownicy przeniesieni ze służb podległych wojewodom, a także zostaną tam zatrudnieni fachowcy z parków narodowych i krajobrazowych. Powołanie takiej jednostki jest szczególnie trudnym przedsięwzięciem. Dlatego trzeba się liczyć z tym, że jej uruchomienie potrwa, znim zacznie sprawnie prowadzić uzgodnienia i postępowania ocenowe. Tu więc też pojawia się niepewność wśród inwestorów.

Regionalne oddziały mają prowadzić wszystkie te postępowania, za które dotychczas kompetencyjnie odpowiadał wojewoda, starostowie w tym nowym

postępowaniu głównie przejmą odpowiedzialność za scalanie i wymiany gruntów, natomiast to wójtowie/burmistrzowie/prezydenci będą mieli w tym procesie najwięcej przedsięwziąć do przeprowadzenia. Tam, gdzie postępowania będą prowadzili burmistrzowie/wójtowie tok i tempo działań będą zależały od uzyskiwanych opinii starosty i inspekcji sanitarnej szczebla wojewódzkiego czy powiatowego, w zależności od rodzaju rozpatrywanego przedsięwzięcia.

Raport nie tylko do wglądu

We wnioskach dla przedsięwzięć zawsze znacząco oddziaływujących na środowisko (podobne jak dla poprzednich, określanych jako szczególnie szkodliwe dla środowiska i dla których obligatoryjne były raporty) wymagany będzie raport o oddziaływaniu w trzech egzemplarzach wraz z ich zapisem w formie elektronicznej (na informatycznych nośnikach danych). Raporty zgodnie z nowymi przepisami są dokumentami udostępnianymi publicznie. Nie da się ukryć, że za tym kryje się niepokój o to, co jest udziałem społeczeństwa w postępowaniu i czym w tym procesie są konsultacje społeczne. Dotychczasowa praktyka już pokazała, że nie są to proste zagadnienia, a dyskusja publiczna w naszych uwarunkowaniach odległa jest od demokratycznych standardów wymiany zdań i poglądów. Warto więc zastanowić się dobrze nad zapisywaną w raporcie informacją o tym, czy w danym przedsięwzięciu nie dostrzega się żadnych potencjalnych konfliktów społecznych, by na etapie postępowania nie być zaskoczonym armią osób wnoszących zastrzeżenia oraz pretensje o brak z nimi dyskusji i brak poinformowania ich o planowanych zamierzeniach. Zatem na wczesnych etapach przygotowania inwestycji, bądź na etapie przygotowywania raportu należy wszystkim potencjalnym konfliktom zapobiegać, by w postępowaniu w sprawie ocen uniknąć zarzutów o niedopełnieniu obowiązków w informowaniu społeczności i w prowadzeniu konsultacji społecznych.

Ustawodawca ocenia, że nowa regulacja skróci czas potrzebny na wydanie decyzji o ocenie oddziaływania na środowisko z ponad 300 dni do 105 dni. Ponadto, jej celem jest ułatwienie inwestorowi ubiegającemu się o unijne środki szybkie uzyskanie decyzji środowiskowej. Temu ma służyć właśnie Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, która skupi wszelkie działania z tym związane. Nowe przepisy – jak szczególnie podkreśla resort środowiska – są „antyrospudowe”, a więc mają ograniczyć potencjalne konflikty społeczne i ekologiczne. Czas, porządek kompetencyjny i zgoda społeczna – czy te elementy udało się pogodzić w tym akcie? Już wkrótce praktyka to pokaże. Natomiast dyskusje, podobne jak zorganizowana w Krakowie, na pewno posłużą szybszemu wdrożeniu się inwestorów do nowej sytuacji prawnej.

Agnieszka Serbeńska

Legislacja na czas, kompetencje i ład społeczny

Utworzono: czwartek, 13, listopad 2008 00:00 Agnieszka Serbeńska

Agnieszka Serbeńska

fot. Maciej Mądro, ZDW Kraków