



Obecny okres to czas realizacji ogromnego programu dla rozwoju infrastruktury, w tym sieci dróg w Polsce, finansowanego z funduszy Unii Europejskiej. Stanowi to nie tylko szansę dla zrównoważonego rozwoju kraju, ale także wyzwanie, aby sprostać potrzebom społecznym i obowiązującym wymogom przepisów prawa. W trakcie przygotowywania szeregu inwestycji zarządcy dróg musieli uporać się nie tylko z aspektami techniczno-finansowymi, ale także prawno-administracyjnymi, w których znaczącą a niekiedy pierwszoplanową rolę odegrały elementy środowiskowe.

Chociaż procedury ocen oddziaływania na środowisko dla inwestycji towarzyszą tym procesom zarówno w Polsce, jak i na świecie od ponad 30 lat, a pierwsze polskie przepisy z tego zakresu znajdowały się w zmienionej ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z lat 80. XX wieku, to zmiany wprowadzone w roku 2008 ustawą o ocenach oddziaływania na środowisko, stanowiły prawdziwe wyzwanie wymagające szeregu poradników, wytycznych i szkoleń [2]. Należy nadmienić, że w okresie trzyletniego obowiązywania zostały już kilkakrotnie zmodyfikowane i uzupełnione aktami wykonawczymi [2].

Z problemami spotkały się również organy, w których kompetencji leży wydawanie decyzji i zezwoleń, będących podstawą realizacji procesu inwestycyjnego. Powstanie nowych jednostek na bazie istniejącego systemu administracji wymagało wypracowania skutecznych metod działania i ich efektywnego wdrożenia [2].

Mijający czas pozwolił na rozpoznanie atutów i słabych stron procesu inwestycyjnego. Jednak każdy obiekt lub budowa, nawet jeśli dotyczą tego samego rodzaju przedsięwzięć, mają swoją specyfikę i nie dają się zamknąć w sztywnych ramach utartych schematów. Bezskrytycznie przenosząc rozwiązania sprawdzone w jednym z przypadków, możemy wpaść w pułapkę przynoszącą szkody [3, 4].

Niniejszy artykuł zawiera odniesienie do procedur charakterystycznych dla inwestycji drogowych, związanych np. z wydawaniem decyzji nadającej inwestorowi niezwykle szerokie uprawnienia, a równocześnie nakładającej często zaskakujące warunki środowiskowe, jaką jest zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Zawarte w nim stwierdzenia oparte są na materiałach zebranych już w okresie obowiązywania nowych przepisów i odniesionych do dwudziestoletniego doświadczenia autora.

Pierwszym etapem procesu zmierzającego do powstania nowej drogi są analizy studialne i programy. W zakresie środowiskowym są one związane ze strategicznymi ocenami oddziaływania na środowisko, wyraźnie wyodrębnionymi dopiero w przepisach z roku 2008. Obserwując praktykę postępowań oceny oddziaływania na środowisko można stwierdzić, że istnieje bardzo cienka granica pomiędzy tym, co powinno być ocenione na tym etapie, a wymaganą przez niektóre organy lub postulowaną przez organizacje społeczne analizą oddziaływań skumulowanych z innymi przedsięwzięciami. Wydaje się, że dokonywanie na etapie oceny oddziaływania na środowisko dla konkretnego (około 40 kilometrowego) odcinka drogi analizy oddziaływań skumulowanych z układem drogowym obejmującym ponad 1500 km² i dwie krainy geograficzne stanowi nieuzasadniony postulat. Analiza taka powinna zostać i została wykonana w ramach ocen strategicznych [3]. Skala dokładności takich ocen i wyciąganych wniosków pozostaje sprawą otwartą i wymagającą wypracowania właściwych kryteriów.

Jest powszechną praktyką, że w trakcie przygotowania koncepcji budowy drogi jest wydawana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Niezwykle trudne jest wówczas przygotowanie dokumentacji potrzebnej do przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko o wymaganym stopniu dokładności rozwiązań projektowych. Jest rzeczą zrozumiałą, że szczegółowe uwarunkowania niekiedy w znaczący sposób zmieniają zakres, a nawet rodzaj oddziaływań (przykładem może być sposób zagospodarowania zespolonych przejść dla zwierząt) [1]. Niemniej etap koncepcyjny ze swej natury jest opracowywany na pewnym, a niekiedy nawet znacznym, stopniu ogólności. Powoduje to brak informacji, które są gromadzone i przetwarzane na kolejnych etapach projektowania. Klasycznym przykładem są tu nasadzenia zieleni, których w zakresie gatunków i szczegółowego rozmieszczenia próżno szukać w koncepcji. Niejednokrotnie pojawiają się wówczas wezwania do uzupełnienia i uszczegółowienia dokumentów przedłożonych wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach [3]. W takiej sytuacji praktycznie niemożliwe jest uczynienie zadość oczekiwaniom organu.

Dobłą praktyką powinno być w takim wypadku orzeczenie w warunkach decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach o rodzaju rozwiązań szczegółowych pożądaných ze względu na wymogi środowiskowe. Ustawodawca zobowiązuje do tego w ustawie, zapisem o obowiązku zawarcia w tej decyzji wymagań dotyczących ochrony środowiska, koniecznych do uwzględnienia w projekcie budowlanym [2, 7]. Otwartą kwestią pozostaje szczegółowość tych zapisów, o czym poniżej.

Innym rozwiązaniem jest możliwość nałożenia obowiązku dokonania ponownej

oceny oddziaływania na środowisko na etapie pozwolenia budowlanego. W tym przypadku niezasadne jest żądanie rozwiązań szczegółowych przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a orzeczenie powinno jasno i w sposób pełny wskazywać problemy do rozwiązania na kolejnym etapie i pożądane kierunki oraz zasady jakie powinno się zastosować. Takie podejście zdecydowanie uprościło by procedurę i ograniczyło czas oczekiwania na decyzję. Równocześnie umożliwiłoby projektantom przyjęcie jednoznacznych i właściwych rozwiązań, które byłyby przemyślane, w pełni akceptowalne i nie wymagałyby późniejszych modyfikacji, już po opracowaniu projektu budowlanego. Szczególnie niebezpieczne jest orzekanie na etapie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej o potrzebie wykonania dodatkowych obowiązków nieuwzględnionych w projekcie i nie wynikających z koncepcji. Ze względu na presję czasu inwestor nierzadko zgadza się na wprowadzenie takich zapisów, które później są praktycznie niewykonalne lub ich słuszność jest co najmniej wątpliwa [3].

Należałoby się zastanowić, czy w obecnym stanie prawnym nie byłby słuszny powrót do zasad obowiązujących przed rokiem 2005, a polegających na obowiązkowym dokonywaniu oceny oddziaływania na środowisko dwukrotnie: na etapie lokalizacji/koncepcji i projektu budowlanego. Niezmiernie trudno jest dla dużego zadania równocześnie opracowywać projekt, a kilka miesięcy przed jego zakończeniem przygotować dokumenty i uzyskać decyzję, której zapisy będą w pełni zgodne z przyjętymi ostatecznie rozwiązaniami, będącymi na etapie jej wydawania na wstępnym etapie projektowania i uzgodnień. Podejście oparte o dwukrotną ocenę byłoby szczególnie racjonalne w przypadku uzyskiwania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Rozważając zasadność takiego podejścia należy jednak zauważyć, że nie w każdym przypadku uwarunkowania środowiskowe są na tyle skomplikowane, aby wymagać oceny pod względem oddziaływania na środowisko dla bardzo szczegółowych i zindywidualizowanych rozstrzygnięć. Drobiazgowe warunki nie służą wówczas niczemu innemu, jak wypełnieniu stosów papieru treścią czasem wewnętrznie niespójną [3].

Z drugiej strony zapisy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach - zawierające bardzo dokładne orzeczenia np. o szczegółowej lokalizacji wylotów kolektorów, czy przebiegu dróg serwisowych, mogą stanowić poważne utrudnienie dla jakichkolwiek (nawet wyjątkowo zasadnych) modyfikacji na etapie projektu budowlanego czy nawet wykonawczego [3]. Ponadto wszelkie zmiany budzące wątpliwości organu budowlanego co do zgodności projektu z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach są z reguły podstawą do orzeczenia o potrzebie przeprowadzenia ponownej oceny. Wówczas przede wszystkim burzy to przyjęty, i zazwyczaj bardzo napięty, harmonogram realizacji zadania. W przypadku jednoznacznego wyartykułowania w przepisach prawa konieczności prowadzenia dwukrotnej oceny, jasne i stabilne byłyby przynajmniej harmonogramy przygotowania inwestycji.

W tym miejscu należałoby zauważyć, że prawo budowlane dopuszcza dokonywanie zmian już na etapie realizacji inwestycji. Zasadność takich zmian jest oceniana

przez uczestników procesu budowlanego. Ścieżka środowiskowa w tej sytuacji nie jest już taka oczywista. W skrajnym przypadku może zajść potrzeba przeprowadzenia kolejnych procedur oceny oddziaływania na środowisko. Może to być źródłem roszczeń, a tym samym skutków finansowych niebilansowanych w budżecie inwestycji.

W przypadku dróg niejako standardem jest myślenie o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko każdorazowo przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Niemniej niejednokrotnie organy wydają takie decyzje bez orzekania o potrzebie przeprowadzania oceny oddziaływania. Ma to miejsce zwłaszcza w przypadku przebudowy dróg istniejących [3]. Szczególna rola przypada wówczas karcie informacyjnej przedsięwzięcia przedkładanej wraz z wnioskiem o wydanie decyzji. Zakres informacji, które powinny być zawarte w tym dokumencie określa ustawa. Precyzuje ona, że karta informacyjna przedsięwzięcia to dokument zawierający podstawowe dane o przedsięwzięciu. W praktyce karta informacyjna rozrasta się do rozmiarów i cech raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Pewnym hamulcem była konieczność dołączenia karty do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, który to przepis w chwili obecnej już nie obowiązuje. Karta informacyjna staje się dokumentem o objętości kilkuset stron zawierającym elementy właściwe dla procedury oceny oddziaływania na środowisko, a do jej uzupełnienia o analizę oddziaływania na środowisko, w tym wyniki obliczeń symulacyjnych, organ wzywa wnioskodawcę [3].

Spoglądając na wymogi ustawowe brak jest uzasadnienia dla takiego działania. W przypadku drogi o dobowym natężeniu ruchu rzędu do 2,5 tysiąca pojazdów zasięg oddziaływania na abiotyczne elementy środowiska z natury mieści się praktycznie w granicach pasa drogowego [3]. Analiza symulacyjna to dodatkowy czas, zużycie energii na pracę komputera oraz papieru i płyt CD dla dokonania zapisu. Jedynym efektem w tej sytuacji jest nieuzasadniona emisja CO₂ i efekt cieplarniany.

Każdorazowo w przypadku inwestycji drogowej napotykamy na konieczność opracowania dokumentów z zakresu ochrony środowiska. Konieczność współpracy projektanta z osobą zajmującą się opracowaniami środowiskowymi wydaje się czymś oczywistym, mimo to nie zawsze jest realizowane w praktyce. Zdecydowanie najlepiej jest, gdy opracowania środowiskowe i projekt są wykonywane w ramach tej samej jednostki projektowej. Znika wówczas bariera komunikacji zewnętrznej i zaskakiwanie nie zawsze uzgodnionymi propozycjami rozwiązań szczegółowych, odzwierciedlonymi w decyzjach [3]. Pojawiające się często stwierdzenie o nierzetelności opracowań środowiskowych wykonywanych przez tę samą jednostkę, która odpowiada za projekt, nie znajduje uzasadnienia w praktyce, bowiem w każdym przypadku autor karty informacyjnej czy raportu pracuje na zlecenie i dla zamawiającego.

Omawiając przygotowanie inwestycji pod względem doświadczeń w uczestniczeniu w postępowaniach środowiskowych nie sposób nie wspomnieć o czasie niezbędnym dla uzyskania decyzji. Wielu inwestorów demonizuje ten element i z reguły jest on

powodem przedłużenia czasu potrzebnego na opracowanie ostatecznej dokumentacji. Realny czas konieczny do uzyskania ostatecznej decyzji dla postępowania bez oceny oddziaływania na środowisko wynosi około 3,5 miesiąca i nie obejmuje ewentualnych uzupełnień. Składają się na niego głównie terminy doręczenia kolejnych pism stronom wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie bez znaczenia jest również czas oczekiwania na zapoznanie się z dokumentami przez organy. Minimalny okres z jakim zetknięto się w praktyce to było 2,5 miesiąca. W skrajnie niekorzystnym przypadku, z wyłączeniem 14 dni, w czasie których karta informacyjna przedsięwzięcia była uzupełniania, czas wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach bez potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (czas, w którym sprawa znajdowała się u organu) wyniósł 7 miesięcy [3]. W przypadku przeprowadzania procedury oceny oddziaływania na środowisko czas ten wynosi od 6 miesięcy do kilku lat [3]. Rozważając ten aspekt wraz z ewentualnymi uzupełnieniami, uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w terminie poniżej roku od złożenia wniosku jest zadaniem racjonalnym.

mgr inż. Agata Dąbal
Promost Consulting T. Siwowski Spółka Jawna, Rzeszów

Literatura:

1. Formann R.T.T, i in., Ekologia dróg, Związek Stowarzyszeń „Polska Zielona Sieć”, 2009
2. <http://www.gdos.gov.pl/Categories/view/203/Prawo> dostęp: czerwiec 2011
3. Materiały niepublikowane z postępowań administracyjnych i decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, archiwum Promost Consulting T. Siwowski SJ Rzeszów, 2008 – 2011
4. Materiały niepublikowane z prowadzenia nadzoru środowiskowego w ramach budowy dróg i autostrad, archiwum Promost Consulting T. Siwowski SJ Rzeszów, 2008 – 2011
5. Materiały niepublikowane udostępnione przez inwestorów – analizy porealizacyjne dla dróg, archiwum Promost Consulting T. Siwowski SJ Rzeszów, 2008 – 2011
6. Materiały konferencji „Rok doświadczeń nadzoru przyrodniczego nad budową autostrady A4”, Kraków, kwiecień 2011 <http://edroga.tv/nauka-i-wiedza/referaty/>, dostęp: czerwiec 2011
7. Nowakowski T., Podedworna-Łuczak M., Raport o oddziaływaniu na środowisko dróg i autostrad Poradnik prawno-metodyczny, Warszawa, Seidel-Przywecki, 2009