

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk,
ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Michał Behnke

Rola ocen oddziaływania na środowisko po 1 stycznia 1999 roku

Reforma ustrojowa państwa, jaka znajdzie swój pełny wyraz począwszy od stycznia 1999 roku, dotyka również sfery publicznej administracji ochroną środowiska. Nowelizacja przepisów, będąca tego wyrazem, zawarta w ustawie z dnia 24 lipca 1998 roku o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej (Dz.U. nr 106, poz. 668), dotyczy przy tym także tych spraw administracyjnych czy też tych kompetencji organów administracji, z którymi wiąże się obowiązek sporządzania ocen oddziaływania na

środowisko. Zmiany w zakresie sytuacji prawnej obywateli w powyższych sprawach, będące następstwem reformy, należy uznać za bardzo daleko idące.

Po pierwsze, w sposób zasadniczo odmienny od dotychczasowego ukształtowany został proces ingerowania służb ochrony środowiska w proces inwestycyjny. Wyraża się to przede wszystkim uchynieniem kompetencji organów ochrony środowiska do uzgadniania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, ustalanych dla inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska. W myśl nowego brzmienia art. 40 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, projekty decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla tego rodzaju inwestycji z dniem 1 stycznia 1999 roku będą uzgadniane wyłącznie przez powiatowego inspektora sanitarnego. Ponieważ właściwość rzeczowa inspekcji sanitarnej obejmuje ochronę życia i zdrowia ludzi a nie środowiska (vide art. 3 ustawy o PIS) i ocena oddziaływania na środowisko na tym etapie inwestycji nie stanowi podstawy dla uzgodnienia danego przedsięwzięcia przez PIS, powoduje to, iż pierwszoplanowym adresatem oceny oddziaływania inwestycji na środowisko staje się wójt, burmistrz albo prezydent bądź też organ specjalistycznego nadzoru budowlanego właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy. Co za tym idzie podmioty te stają się głównym organem obowiązującym do czuwania nad przestrzeganiem wymogów ochrony środowiska w działalności inwestycyjnej.

Przy obecnej klasyfikacji inwestycji ze względu na ich oddziaływanie na środowisko powyższa zmiana rodzi w moim odczuciu dwie podstawowe obawy: spojrzenie na ochronę środowiska w związku z inwestycją zostaje sprowadzone do skali gminy, które może okazać się nieodpowiednie lub niewystarczające wobec zasięgu i skali inwestycji; po wtóre - konflikt przestrzenny związany z inwestycją pozbawiony zostaje zewnętrznego autorytetu, pod którym należy rozumieć w szczególności administrację rządową. „Gromy i oklaski”, jak należy się spodziewać, spadną w ten sposób na barki biegłych sporządzających oceny, co niewątpliwie stanowić będzie wyzwanie dla ich umiejętności negocjacyjnych i interpersonalnych.

Zmiany kompetencyjne związane z procesem inwestycyjnym dotyczą również inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi. Decyzja w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w powyższych sprawach od stycznia 1999 roku będzie mogła być wydawana po uzgodnieniu z działającymi w imieniu wojewody wojewódzkimi inspektorami: ochrony środowiska i sanitarnym. Pomijając zdolność inspekcji ochrony środowiska do przyjęcia na siebie obowiązków stricte administracyjnych, jak również wpływ takiej regulacji na poziom działalności kontrolnej PIOŚ, dostrzec trzeba moim zdaniem jeszcze jeden aspekt takiego unormowania. Stosownie do brzmienia art. 68 ust. 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska kompetencja do uzgadniania projektów budowlanych tak dla inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska, jak i szczególnie dla niego szkodliwych pozostaje przy wojewodach. Tym samym wojewoda jako przedstawiciel rządu, ma się wypowiadać w kwestiach technicznych, przy jednocześnie braku jakiegokolwiek wpływu na politykę ochrony środowiska odnośnie działalności inwestycyjnej, która zostanie zogniskowana na najniższym szczeblu administracyjnego podziału państwa. Takie

ukształtowanie kompetencji zasługuje w mojej opinii na krytykę. Wydaje się, że dużo lepszym rozwiązaniem byłoby powierzenie inspekcji prawa do kontroli projektów budowlanych, na równi z inspektorem sanitarnym, przy jednoczesnym pozostawieniu kompetencji wojewodów albo starostów do wypowiedzania się o inwestycji na etapie koncepcji przedsięwzięcia.

Za kardynalną zmianę należy również uznać nową redakcję art. 70 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (określanej dalej - „uoś”), przypomnijmy, upoważniającego dotychczas wojewodę do nakładania w drodze decyzji obowiązku wykonania oceny oddziaływania na środowisko m.in. dla inwestycji, obiektu budowlanego lub zespołu obiektów nie klasyfikowanych choćby jako mogące pogorszyć stan środowiska oraz dla obiektów istniejących. Stosownie do nowego brzmienia art. 70 ust. 1 wyżej cytowanej ustawy „wojewoda - w stosunku do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi, a starosta - w stosunku do inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska, może decyzją zobowiązać inwestora, a także właściciela, zarządcę lub posiadacza obiektu budowlanego albo zespołu obiektów, do przedstawienia, sporządzonej przez biegłego z listy wojewody, oceny oddziaływania inwestycji lub obiektu budowlanego albo zespołu obiektów na środowisko.” Dokonując wykładni gramatycznej powyższego przepisu stwierdzić można iż: 1) zakres normowania został w nowej redakcji zawężony wyłącznie do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz do inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska; 2) ww. przepis umożliwia nałożenie w odniesieniu do obu grup inwestycji obowiązku wykonania oceny na etapach po pozwoleniu na budowę, albo po oddaniu obiektu lub zespołu obiektów do użytkowania; 3) nie jest możliwe nakładanie obowiązku wykonania OOS na inwestycje i obiekty nie kwalifikowane przez rozporządzenie Ministra OŚZNiL; 4) rodzaj inwestycji stanowi kryterium rozgraniczające właściwość rzeczową wojewody i starosty.

Wnioskując z tego co zostało wyżej powiedziane - nowelizacja art. 70 uoś prowadzi do zmiany dotychczasowej funkcji tego przepisu przez wyłączenie oceny oddziaływania na środowisko jako instrumentu diagnozowania inwestycji o mniejszym stopniu oddziaływania na środowisko albo też nie mieszczących się w klasyfikacji zawartej w rozporządzeniu MOŚZNiL z dnia 14 lipca 1998 roku w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska oraz wymagań jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji (Dz.U. nr 93, poz. 589). Przy założeniu, iż jest to zmiana zamierzona przez ustawodawcę, należy się do niej odnieść bardzo krytycznie, przede wszystkim z uwagi na fakt, iż usunięto z polskiego systemu prawa instrument uelastyczniający klasyfikację inwestycji i pozwalający na diagnozowanie przedsięwzięć wyprzedzających dotychczasowe rozwiązania technologiczne lub o bliżej nie określonym wpływie na środowisko. W końcu - nowelizacja ta, w zakresie wykraczającym poza oceny sporządzane dla projektowanych obszarów ograniczonego użytkowania (art. 71 ust. 2 uoś) oraz oceny robót zmieniających stosunki wodne (art. 20 ust. 3 uoś), czyni bezprzedmiotowym rozporządzenie MOŚZNiL z dnia 14 lipca 1998 roku w sprawie wymagań jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na

środowisko inwestycji nie zaliczonych do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska, obiektów oraz robót zmieniających stosunki wodne (Dz.U. nr 93, poz. 590). Co więcej, w myśl ugruntowanego już orzecznictwa sądu administracyjnego odmawiającego legalności rozciąganiu zakresu obowiązków obywateli lub zakresu kompetencji w drodze interpretacji przepisów prawa, próby rozszerzania treści tego przepisu na inwestycje „zwykłe” przez analogię albo argumentację a minore ad minus (z większego na mniejsze) skazane są z góry na niepowodzenie. Pogląd ten znajduje swoje potwierdzenie m.in. w wyroku NSA z dnia 03.05.1985 r. sygn. II SA 112/85 (ONSA 1985, Nr 1, poz. 27), zgodnie z sentencją którego: „jeżeli przepis szczególny wprowadza dla określonych w nim sytuacji i w przewidzianych w nim warunkach możliwość ograniczenia praw obywatela, stosowanie tego przepisu w drodze analogii do sytuacji innych niż w nim wymienione, choćby nawet były to sytuacje zbliżone, jest niedopuszczalne”.

Za kolejne znaczące działanie legislacyjne należy, moim zdaniem, poczytać zmianę rangi biegłych w sprawach z zakresu ochrony środowiska, polegającą na ustanowieniu wojewodów, w miejsce Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, organem stwierdzającym posiadanie kwalifikacji biegłego i nadzorującym pracę biegłych. Krok taki nasuwa od razu pytania o możliwość działania biegłych i honorowanie ich ekspertyz poza granicami województw, w których wpisani są na listy, ale wydaje mi się, że temat ten wymaga odrębnego potraktowania. Chciałbym także wierzyć, że taka propozycja rządowa nie jest próbą wyzbycia się problemu weryfikacji biegłych, opóźnienia w wydaniu rozporządzenia ustrojowego dla tej grupy zawodowej, jak również ochrony praw nabytych służących tej grupie. Warto w tym miejscu wyrazić także żal, że nowelizacja statusu prawnego biegłych nie stała się okazją do wprowadzenia do treści art. 70a ust. 1 uoś, określającego zakres działania biegłych, „zgubionych” poprzednio ocen oddziaływania na środowisko, o których mowa w art. 19, art. 20 ust. 2 pkt. 3 i art. 21 ust. 2 pkt. 1 prawa geologicznego i górniczego, jak również OOS dotyczących autostrad płatnych (art. 20 ust. 1 pkt. 3 ustawy o autostradach płatnych).

Dla całościowego ujęcia tematu niniejszego artykułu wskazania wymaga ponadto, iż wydawanie zezwoleń ustalających warunki prowadzenia robót polegających na regulacji wód oraz budowie wałów przeciwpowodziowych, jak również robót zmieniających stosunki wodne (art. 20 uoś) pozostaje dalej w gestii wojewodów. Wydaje się, że zaniechanie zmian w tym zakresie ma swoje uzasadnienie w planowanej reformie organizacyjnej związanej ze zlewniowym zarządzaniem zasobami wodnymi. Na uwagę zasługuje również zmiana uregulowań dotyczących obszarów ograniczonego użytkowania (art. 71 uoś). Zauważyć trzeba tu, iż ustawodawca powrócił do koncepcji tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez wojewodę, a więc w trybie przewidzianym dla rozstrzygania spraw indywidualnych. Ponieważ brak jeszcze doświadczeń praktycznych związanych ze stosowaniem tego przepisu, ograniczę się jedynie do stwierdzenia, iż podstawową trudnością tych postępowań stanie się wymóg zapewnienia czynnego udziału w postępowaniu wszystkim stronom postępowania administracyjnego, których często może być kilkadziesiąt i więcej (art. 10 kodeksu postępowania

administracyjnego). Brak takiego udziału skutkować będzie oczywiście uchycieniem decyzji przez sąd administracyjny. Zgodnie z nowo ustanowioną generalną zasadą rozdziału kompetencji wojewodowie tworzyć będą obszary ograniczonego użytkowania jedynie dla niektórych obiektów zaliczonych do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi, podczas gdy dla obiektów zaliczonych do inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska obszary takie będzie tworzyć rada powiatu w drodze uchwały. W konsekwencji wydaje się, że przy obecnej procedurze prowadzenia postępowania i zaskarżenia rozstrzygnięć, obszary tworzone przez rady powiatów nabywać będą swój status prawny szybciej niż obszary tworzone przez wojewodów.

Rekapituluując powyższe wywody stwierdzić można, że zmiany kompetencji organów administracji do prowadzenia spraw, w których ocena oddziaływania na środowisko stanowi część podania lub element postępowania dowodowego noszą charakter zmian systemowych, o dużym znaczeniu tak dla ochrony środowiska, jak i obrotu gospodarczego. Przy ocenie tych zmian niestety nasuwa się, być może jedynie moja subiektywna refleksja, że od reformy do rewolucji droga bywa czasem naprawdę niedaleka. A, jak wiemy, rewolucjom towarzyszą różne wichry.

Mgr Michał Behnke,
Kancelaria Prawnicza CIC s.c.

EKSPERTYZY W OCHRONIE ŚRODOWISKA

OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

<ul style="list-style-type: none"> przy wniosku do wójta/burmistrza/prezydenta miasta o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska oraz inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi 	art. 40 ust. 4a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (uzp)
<ul style="list-style-type: none"> przy wniosku do wojewody o uzgodnienie projektu budowlanego inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska oraz inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi 	art. 68 ust. 6 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (uoś)
<ul style="list-style-type: none"> w wykonaniu nałożonego decyzją wojewody albo starosty obowiązku wykonania oceny oddziaływania na środowisko inwestycji, obiektu budowlanego lub zespołu obiektów 	art. 70 uoś
<ul style="list-style-type: none"> przy wniosku/decyzji/uchwale o utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania 	art. 71 ust. 2 uoś
<ul style="list-style-type: none"> przy wniosku do wojewody o wydanie decyzji w sprawie określenia warunków prowadzenia na terenach o szczególnych wartościach społeczno-gospodarczych robót polegających na regulacji wód oraz budowie wałów przeciwpowodziowych, a także robót melioracyjnych i wykonywania odwodnień budowlanych i innych robót ziemnych zmieniających stosunki wodne 	art. 20 ust. 3 uoś
<ul style="list-style-type: none"> przy wniosku o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin przy wniosku o wydanie koncesji na wydobywanie kopalin przy wniosku o wydanie koncesji na bezzbiornikowe magazynowanie substancji w górotworze oraz na składowanie odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych 	art. 19, art. 20 ust. 2 pkt. 3, art. 21 ust. 2 pkt. 1 pr. geologicznego i górniczego (pgg)
<ul style="list-style-type: none"> przy wniosku o udzielenie wskazań lokalizacyjnych autostrady 	art. 20 ust. 1 pkt. 3 ustawy o autostradach płatnych

INNE EKSPERTYZY

<ul style="list-style-type: none"> ocena zagrożenia dla środowiska i zdrowia ludzi przy wniosku do MOŚZNiL o zezwolenie na uwolnienie genetycznie zmodyfikowanych organizmów do środowiska w celach eksperymentalnych lub wprowadzenie do obrotu produktu zawierającego organizmy genetycznie zmodyfikowane lub składające się z takich organizmów albo ich części 	art. 37a ust. 3 uoś
<ul style="list-style-type: none"> operaty ochrony powietrza przy wniosku do starosty albo wojewody o wydanie decyzji o dopuszczalnej emisji 	art. 30 ust. 2 uoś + Dz.U. 1998.124.819
<ul style="list-style-type: none"> operat wodnoprawny przy wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego 	art.31 ust1 pr.wodnego + Mon.Pol. 1976.6.32
<ul style="list-style-type: none"> projekt prac geologicznych dokumentacja hydrogeologiczna i geologiczno - inżynierska dokumentacja inna niż dokumentacja geologiczna złoża kopaliny, hydrogeologiczna i geologiczno - inżynierska 	art.50 pgg. + Dz.U. 1994. 91.426 Dz.U. 1994.93.444 Dz.U. 1994.93.443
<ul style="list-style-type: none"> projekt zagospodarowania złoża kopaliny 	art.54 pgg +Dz.U. 1994.93.446
<ul style="list-style-type: none"> ocena realizacji przez przedsiębiorstwo państwowe oraz spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska i ochrony dóbr kultury /analiza prywatyzacyjna/ 	art.32 ust.2, art.42 ust.2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji

	przeds. państw. + Dz.U. 1997.64.408
• plan operacyjno-ratowniczy na wypadek wystąpienia nadzwyczajnego zagrożenia środowiska	art. 105a uoś
• raporty bezpieczeństwa sporządzone przed oddaniem do eksploatacji instalacji mogącej spowodować nadzwyczajne zagrożenie środowiska	art. 105b uoś

OPRACOWANIA WYWIERAJĄCE POŚREDNI WPŁYW NA DZIAŁALNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTWA		
• prognoza skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze przy projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	biegły wojewody ds. sporządzania prognoz ...	art. 10 ust. 2 uzp + Dz.U.1995.29.150
• plany ochrony parku narodowego, parku krajobrazowego i rezerwatu		art. 14 ust. 9, art. 23 ust. 4, art. 24 ust. 9 ustawy o ochronie przyrody
• warunki korzystania z wód dorzecza sporządzone przez RZGW		art. 19b pr. wodnego
• plany urządzenia lasu		art. 18 ust. o lasach + Dz.U. 1992.67.338
• plan gospodarowania na gruntach rolnych położonych w strefie ochronnej zakładu przemysłowego		art. 16 ust. o ochr. gruntów rolnych i leśnych